Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GERARD HOGAN
esitatud 26. novembril 2020[1]

Kohtuasi C-851/19 P

DK
versus

Euroopa välisteenistus

Apellatsioonkaebus – Avalik teenistus – Korruptsioon – Kriminaalkorras süüdimõistmine liikmesriikide kohtutes – Nõue maksta liikmesriikides tsiviilkohtumenetlustes hüvitist liidu mainele tekitatud mittevaralise kahju eest – Distsiplinaarmenetlus – Karistusena pensionist teatava summa kinnipidamine – Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjade IX lisa artikli 9 lõike 1 punkt h – Distsiplinaarkaristuse rangus – Personalieeskirjade IX lisa artikli 10 punkt b – Võimalus võtta arvesse, mil määral tuleneb üleastumisest kahju institutsioonide usaldatavusele, mainele või huvidele

I. Sissejuhatus

1. Käesoleva apellatsioonkaebuse Euroopa Liidu Üldkohtu 10. septembri 2019. aasta kohtuotsuse DK *vs*. Euroopa välisteenistus (T-217/18, ei avaldata, EU:T:2019:571) (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“) peale esitas DK (edaspidi „apellant“) Euroopa Kohtu kantseleisse 19. novembril 2019.

2. Vaidlustatud kohtuotsuses jättis Üldkohus rahuldamata apellandi ELTL artikli 270 alusel esitatud hagi, milles paluti muu hulgas tühistada Euroopa välisteenistuse 23. mai 2017. aasta otsus, millega määrati apellandile Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjade (edaspidi „personalieeskirjad“) IX lisa artikli 9 lõike 1 punkti h alusel distsiplinaarkaristus, vähendades nii tema pensioniõigusi.

3. Käesolevas apellatsioonimenetluses on apellant vaidlustanud mitte oma pensioniõiguste vähendamise kui sellise, vaid kriteeriumid, millel see põhines. Niisiis väidab apellant, et Üldkohus tõlgendas personalieeskirjade IX lisa artikli 10 punkti b vääralt.

4. Sisuliselt väidab apellant, et Üldkohus tegi oma menetluses käsitletud asjaoludel vea, kui ta asus seisukohale, et tema üleastumise suhtes personalieeskirjade alusel algatatud distsiplinaarmenetluses võib distsiplinaarkaristuse määramisel arvesse võtta selle üleastumise kahjulikku mõju institutsioonide usaldatavusele, mainele või huvidele. Muu hulgas on apellant

[1] Algkeel: inglise.

seisukohal, et distsiplinaarmenetluses ei saa võtta arvesse institutsioonide usaldatavusele, mainele või huvidele tekitatud kahju, kui see on liikmesriigis tsiviilkohtumenetluses tehtud erimääruse alusel juba hüvitatud.

5. Seda õigusküsimust käsitlengi käesolevas ettepanekus. Enne apellatsioonkaebuse analüüsimist on kõigepealt vaja tutvustada asjakohaseid õigusakte.

II. Õiguslik kontekst

A. Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjad

6. Ametnike personalieeskirjade II jaotise pealkiri on „Ametnike õigused ja kohustused“. Selles sisalduvas artiklis 22 on sätestatud:

„Ametnikult võib nõuda, et ta hüvitaks tervikuna või osaliselt liidu kahju, mis tuleneb tema kohustuste täitmisel või seoses nende täitmisega toimunud tõsisest üleastumisest.

[…]“.[2]

7. Personalieeskirjade artiklis 86, mida sisaldab nende eeskirjade VI jaotis „Distsiplinaarmeetmed“, on sätestatud:

„1. Ametnik või endine ametnik, kes kas tahtlikult või süülise hooletuse tõttu ei täida oma käesolevatest personalieeskirjadest tulenevaid kohustusi, kannab distsiplinaarvastutust.

2. Kui ametisse nimetav asutus või ametiisik või Euroopa Pettustevastane Amet [(OLAF)] saab teada tõenditest, mis annavad põhjust oletada, et kohustused lõike 1 tähenduses on täitmata jäetud, võivad nad algatada haldusjuurdluse, et tõendada, kas selline täitmatajätmine on aset leidnud.

3. Distsiplinaareeskirjad, -menetlused ja -meetmed ning haldusjuurdlusi käsitlevad eeskirjad ja menetlused on sätestatud IX lisas.“

8. Personalieeskirjade IX lisa käsitleb, nagu nähtub selle pealkirjast, distsiplinaarmenetlusi. Selle lisa 3. jao „Distsiplinaarmeetmed“ artiklis 9 on sätestatud:

„1. Ametisse nimetav asutus või ametiisik võib määrata järgmised karistused:

a) kirjalik hoiatus;

b) noomitus;

c) kõrgemasse järku tõusmise edasilükkamine üheks kuni 23 kuuks;

d) madalamasse järku tagandamine;

e) palgaastme ajutine alandamine 15 päevaks kuni üheks aastaks;

[2] Vt samuti ELTL artikli 340 neljas lõik.

f) palgaastme alandamine samas tegevusüksuses;

g) liigitamine madalamasse tegevusüksusesse koos palgaastme alandamisega või ilma selleta;

h) ametist kõrvaldamine ning vajaduse korral pensioni ajutine vähendamine või invaliidsustoetuse teatava osa kinnipidamine kindlaksmääratud ajaks; sellise meetme mõju ei laiene ametniku ülalpeetavatele. Sellise vähenduse korral ei või endise ametniku tulu olla siiski väiksem kui VIII lisa artiklis 6 kehtestatud elatusmiinimum, millele lisanduvad mis tahes makstavad peretoetused.

2. Kui ametnik saab vanaduspensioni või invaliidsustoetust, võib ametisse nimetav asutus või ametiisik pensionist või invaliidsustoetusest pidada kinni teatava osa teatavaks ajavahemikuks; käesoleva meetme mõju ei laiene ametniku ülalpeetavatele. Ametniku tulu ei või olla siiski väiksem kui VIII lisa artiklis 6 kehtestatud elatusmiinimum, millele lisanduvad mis tahes makstavad peretoetused.

3. Iga süüteo suhtes võib kohaldada üksnes ühte distsiplinaarkaristust.“

9. Personalieeskirjade IX lisa artiklis 10 on sätestatud:

„Kehtestatud distsiplinaarkaristuse raskusaste peab vastama süüteo raskusastmele. Süüteo raskusastme kindlaksmääramisel ja kehtestatava distsiplinaarkaristuse üle otsustamisel võetakse eelkõige arvesse:

a) süüteo laadi ja asjaolusid, milles see aset leidis,

b) institutsioonide usaldatavusele, mainele või huvidele süüteost tuleneva kahju suurust,

c) seda, mil määral süütegu tuleneb tahtlikust tegevusest või hooletust,

d) ametniku süüteo motiive,

e) ametniku palgaastet ja staaži,

f) ametniku isikliku vastutuse astet,

g) ametniku tööülesannete ja vastutuste taset,

h) seda, kas süütegu hõlmab korduvat tegevust või käitumist,

i) ametniku käitumist kogu tema teenistuskäigu jooksul.“

10. Personalieeskirjade IX lisa 7. jao pealkiri on „Paralleelne kriminaalvastutusele võtmine“. Selles sisalduvas artiklis 25 on sätestatud:

„Kui ametnikule esitatakse samade tegude eest süüdistus, tehakse lõplik otsus pärast seda, kui asja arutav kohus on teinud oma lõpliku otsuse.“

III. Vaidluse taust

11. Apellant asus ametnikuna Euroopa Komisjoni teenistusse 1994. aastal. Aastal 1999, mil ta töötas komisjoni välissuhete peadirektoraadis, usaldati talle kolmandates riikides asuvate komisjoni hoonete haldamine. Alates 1. jaanuarist 2011 oli apellant lähetatud tööle Euroopa välisteenistusse. Apellant jäi 1. jaanuaril 2016 eelpensionile.

A. Kriminaalmenetlus Belgia kohtutes

12. Alates juulist 2004 kuni veebruarini 2016 oli kaebaja Belgia kohtutes kriminaalmenetluse all ja talle esitati süüdistus riigihangete haldamisega seotud korruptsioonis aastatel 1999–2005. See süüdistus oli seotud väidetega korruptsiooni kohta liiduga seotud hankeküsimusi puudutavate ülesannete täitmisel. Euroopa Liit, keda esindas komisjon, oli selles menetluses tsiviilhageja.

13. Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Brüsseli prantsuskeelne esimese astme kohus, Belgia) mõistis 16. mai 2014. aasta kohtuotsusega apellandile mitme tema ametikohustuste täitmisel toime pandud süüteo eest järgmised karistused:

– kaks aastat vangistust viieaastase katseajaga;

– trahv summas 27 500 eurot;

– kohtumäärus, millega keelati tal tegutseda kümne aasta jooksul äriühingu juhatuse liikme, juhi või audiitorina;

– konfiskeeriti summa 176 367,15 eurot.

14. Samuti mõistis Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Brüsseli prantsuskeelne esimese astme kohus, Belgia) apellandilt tsiviilkohtumenetluses liidu kasuks välja 25 000 eurot hüvitist liidu mainele tekitatud mittevaralise kahju eest.[3]

15. Pärast seda, kui apellant oli esitanud apellatsioonkaebuse, jättis Cour d'appel de Bruxelles (Brüsseli apellatsioonikohus, Belgia) 30. juuni 2015. aasta kohtuotsusega Tribunal de première instance francophone de Bruxelles'i (Brüsseli prantsuskeelne esimese astme kohus, Belgia) kohtuotsuse muutmata. Samuti pikendas ta vangistuse aja kolme aastani viieaastase katseajaga ning mõistis liidu kannatatud mittevaralise kahju eest makstava hüvitise summaks 38 814 eurot.

16. Cour de cassation (kassatsioonikohus, Belgia) jättis 10. veebruari 2016. aasta kohtuotsusega apellandi kassatsioonkaebuse rahuldamata.

B. Distsiplinaarmenetlus vastavalt personalieeskirjadele

17. OLAF viis apellandi suhtes läbi kolm sisejuurdlust, mis algatati vastavalt 12. juulil 2004, 19. mail 2005 ja 18. oktoobril 2005.

[3] Euroopa Kohtu toimikust nähtub, et kõnealune vastutus oli teiste isikutega solidaarne.

18. Komisjoni ametisse nimetav asutus algatas 2. mai 2007. aasta otsusega apellandi suhtes personalieeskirjade artikli 86 alusel distsiplinaarmenetluse. See menetlus siiski peatati personalieeskirjade IX lisa artikli 25 alusel kuni apellandi suhtes samade tegude eest algatatud riigisisese kriminaalmenetluse lahendi selgumiseni.

19. Euroopa välisteenistus jätkas 12. juuli 2016. aasta otsusega apellandi suhtes distsiplinaarmenetlust ja seejärel kuulas distsiplinaarnõukogu apellandi personalieeskirjade IX lisa artikli 16 kohaselt ära.

20. Oma 12. detsembri 2016. aasta põhjendatud arvamuses, mis võeti vastu personalieeskirjade IX lisa artikli 18 alusel, märkis distsiplinaarnõukogu muu hulgas, et „riigisisesed kriminaalkohtud on tuvastanud faktilised asjaolud", „asjaomase ametniku käitumine rikub personalieeskirjade artikleid 11, 11a, 12 ja 21" ning „ainus võimalik karistus [on] teatava summa kinnipidamine pensionist".

21. Distsiplinaarnõukogu asus seisukohale, et faktiliste asjaolude tõsidus ja see, et apellant oma tegevust ei kahetsenud, on raskendavad asjaolud. Samuti märkis see nõukogu, et positiivsed hinnangud apellandi kohta ja tema ülesandeid reguleeriva metoodilise raamistiku puudumine on kergendavad asjaolud. Samuti võttis ta arvesse apellandi „rahalist ja perekondlikku olukorda ning terviseseisundit (iseäranis oodatavat eluiga)" ning „seda, et riigisisesed kohtud on juba mõistnud [apellandilt] välja rahalise ja mittevaralise hüvitise".

22. Selle põhjal soovitas distsiplinaarnõukogu, et ametisse nimetav asutus võtaks distsiplinaarmeetme, mis seisneb apellandi pensioni netosummast igal kuul 400 euro mahaarvamises kolme aasta kestel.

23. Olles apellandi ära kuulanud, määras ametisse nimetav asutus 23. mai 2017. aasta otsusega talle personalieeskirjade IX lisa artikli 9 lõike 2 alusel distsiplinaarkaristuse (edaspidi „vaidlusalune otsus"). Selle otsuse tagajärjel vähendati tema vanaduspensioni netosummat pisut üle kaheksa aasta vältel 20% võrra. Selle tulemusena vähendati apellandi pensioni 1015 euro võrra kuus kuni 30. septembrini 2025. [4]

24. Apellant esitas 23. augustil 2017 personalieeskirjade artikli 90 lõike 2 alusel vaidlusaluse otsuse peale kaebuse. Ametisse nimetav asutus jättis selle kaebuse 20. detsembri 2017. aasta otsusega rahuldamata.

IV. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

25. Üldkohtu kantseleisse 28. märtsil 2018 saabunud hagiavaldusega esitas apellant ELTL artikli 270 alusel hagi, paludes tühistada vaidlusaluse otsuse, millega ametisse nimetav asutus määras talle distsiplinaarkaristuse, teise võimalusena aga paludes hüvitist kahju eest, mida apellant väidetavalt kandis seetõttu, et Euroopa välisteenistus rikkus tema suhtes Belgia kohtutes algatatud kriminaalmenetluses tema kaitseõigusi.

26. Apellant tugines Üldkohtu menetluses kahele väitele, mis olid seotud vastavalt tema karistuse kindlaksmääramisega ja kergendavate asjaolude arvessevõtmisega.

[4] Pean märkima, et vaidlustatud kohtuotsuse punktides 17, 78, 119 ja 142 viitas Üldkohus 1105 euro suurusele summale.

27. Vaidlustatud kohtuotsusega jättis Üldkohus apellandi hagi rahuldamata ja mõistis temalt välja kohtukulud.

V. Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

28. Apellant palub Euroopa Kohtul:

– tühistada vaidlustatud kohtuotsus;

– tühistada vaidlusalune otsus;

– mõista Üldkohtu menetluse ja käesoleva apellatsioonimenetluse kohtukulud välja Euroopa välisteenistuselt.

Euroopa välisteenistus palub Euroopa Kohtul:

– jätta apellatsioonkaebus põhjendamatuse tõttu rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja apellandilt.

VI. Apellatsioonkaebus

29. Apellant on esitanud ainsa väite, mis käsitleb vaidlustatud kohtuotsuse punkte 28–53. Nendes punktides analüüsis Üldkohus apellandi esimese väite esimest osa, milles ta märkis, et ametisse nimetav asutus on eksinud sellega, et võttis talle distsiplinaarkaristuse määramisel arvesse liidule tekitatud mittevaralist kahju. Sellega seoses väitis apellant, et hüvitis kõnealuse kahju eest on riigisiseste kohtute määratud tsiviilmeetmete raames juba ära makstud.

30. Üldkohus apellandi esimese väite esimese osaga ei nõustunud.

31. Käesolevas apellatsioonkaebuses märgib apellant oma ainsas väites, et Üldkohus eksis personalieeskirjade IX lisa artikli 10 punkti b tõlgendades, kui ta lubas võtta arvesse juba hüvitatud mittevaralist kahju, et põhjendada ametisse nimetava asutuse poolt ametnikule rangema distsiplinaarkaristuse kehtestamist võrreldes distsiplinaarnõukogu soovitatud karistusega.[5]

32. Apellandi ainus väide jaguneb kolmeks osaks.

33. Esiteks väidab apellant, et Üldkohus rikkus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 52 õigusnormi, kui ta märkis, et ametisse nimetav asutus ei teinud personalieeskirjade IX lisa artikli 10 kohaldamisel ilmset hindamisviga, kui ta otsustas, et liikmesriigi kohtus välja mõistetud hüvitist liidule tekitatud kahju eest ei ole vaja arvesse võtta. Apellant on seisukohal, et personalieeskirjade IX lisa artikli 25 kohaselt olid liikmesriigi kriminaalkohtute tuvastatud faktilised asjaolud ametisse nimetava asutuse jaoks siduvad, nagu ka põhimõte, et kahju, mis on hüvitatud, peetakse niisuguseks, mida ei ole kunagi tekkinud.

[5] Vt apellatsioonkaebuse punkt 2.

34. Teiseks väidab apellant sisuliselt, et vaidlustatud kohtuotsuse punktis 34 rikkus Üldkohus distsiplinaarkaristuste proportsionaalsuse nõuet ja liikmesriikide õiguskordade ühist õiguse üldpõhimõtet, et täielikult hüvitatud kahju peetakse niisuguseks, mida ei ole tekkinud, kui ta märkis, et ametisse nimetav asutus sai personalieeskirjade IX lisa artikli 10 punkti b kohaselt niisugusele kahjule tugineda.

35. Kolmandaks väidab apellant sisuliselt, et vaidlustatud kohtuotsuse punktides 39–41 rikkus Üldkohus võrdsuse üldpõhimõtet, kui ta märkis, et personalieeskirjade IX lisa artikli 10 alusel distsiplinaarmenetluses määratavate karistuste määramisel ei ole sisuliselt oluline, et liidule tekitatud kahju on täielikult või osaliselt hüvitatud. Sellega seoses on apellant seisukohal, et ametniku üleastumist tuleb käsitleda olenevalt institutsioonile tekitatud kahju ulatusest erinevalt. Apellandi sõnul ei ole ta samas olukorras nagu ametnik, kes ei ole varem liidule tekitatud kahju hüvitanud.

36. Euroopa Kohtu palvel keskendun käesolevas ettepanekus apellandi apellatsioonikaebuse ainsa väite teisele ja kolmandale osale. Pean sobivaks käsitleda kõnealuse ainsa väite mõlemat osa koos. Väited proportsionaalsuse põhimõtte ja võrdsuse põhimõtte rikkumise kohta põhinevad mõlemad eeldusel, et liidu kuvandile tekitatud mainekahju, mis on liikmesriikide kohtute menetluste raames hüvitatud, ei saa personalieeskirjade IX lisa artikli 10 punkti b kohaselt distsiplinaarmenetluses arvesse võtta. Nagu käesolevas ettepanekus märgin, usun, et see eeldus on ekslik, sest selles ei ole arvesse võetud kahju hüvitamisega seotud tsiviilkohtumenetluste ja personalieeskirjade kohaselt algatatud distsiplinaarmenetluste eripära ja eesmärke. Kuna ainsa väite teine ja kolmas osa põhinevad minu arvates vääral eeldusel, tuleb need põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

VII. Analüüs

A. Väide vastuvõetamatuse kohta

37. Kuigi Euroopa välisteenistus ei ole vormiliselt sellist väidet esitanud, märgib ta menetlusdokumentides, et käesolev apellatsioonkaebus on osaliselt vastuvõetamatu.

38. Sellega seoses on Euroopa välisteenistus seisukohal, et apellandi argumendid, mille kohaselt ametisse nimetav asutus suurendas karistust, võttes arvesse juba hüvitatud kahju, ei ole mõeldud tõendama, et Üldkohus eksis, vaid need hoopis seavad kahtluse alla ametisse nimetava asutuse hinnangu ja põhjenduse distsiplinaarnõukogu põhjendatud arvamusest kõrvalekaldumiseks. Euroopa välisteenistuse sõnul püüab apellant selgitada või ümber sõnastada enda esimeses kohtuastmes esitatud esimest väidet selle kohta, et ametisse nimetav asutus on teinud ilmse hindamisvea. Selline esimeses kohtuastmes esitatud väite ümbersõnastamine on apellatsioonimenetluses vastuvõetamatu.

39. Minu arvates tuleb see Euroopa välisteenistuse põhjendus vastuvõetamatuse kohta põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

40. On selge, et apellatsioonkaebus käsitleb väidetavat õigusnormi rikkumist vaidlustatud kohtuotsuses, ning apellant ei ole esitanud uusi väiteid ega põhjendusi, mida varem Üldkohtu menetluses ei esitatud.

41. Olgugi et apellant on apellatsioonkaebuses korduvalt viidanud vaidlusalusele otsusele ning võrrelnud distsiplinaarnõukogu ja ametisse nimetava asutuse lähenemisviise seoses apellandile distsiplinaarkaristuse määramisel kasutatud kriteeriumidega, on selge, et apellandi ainus väide on suunatud mitte vaidlusaluse otsuse, vaid Üldkohtu järelduse vastu, mida sisaldab vaidlustatud kohtuotsuse punkt 52,[6] ja selle järelduseni viinud Üldkohtu õigusliku hinnangu vastu, mida sisaldavad vaidlustatud kohtuotsuse punktid 28–51.

42. Apellatsioonkaebuses sisalduvad viited vaidlusalusele otsusele on minu arvates kõigest niisugused, mis täiendavad apellatsioonkaebuse väiteid konteksti ja üksikasjadega. Märgiksin, et Euroopa välisteenistus ise viitas apellandi argumentide kummutamiseks korduvalt konkreetsetele vaidlusaluse otsuse punktidele.

43. Mis puudutab Euroopa välisteenistuse väidet, et apellant on Üldkohtus esitatud väited ümber sõnastanud, selgub apellandi poolt Üldkohtule esitatud hagi punktidest 43–52, et ta väitis, et kuigi distsiplinaarnõukogu on võtnud arvesse seda, et riigisisesed kohtud on temalt juba hüvitise välja mõistnud, määras ametisse nimetav asutus suurema distsiplinaarkaristuse, asudes seisukohale, et tema käitumine mõjutas institutsiooni kuvandit ja heitis kahtlust selle institutsiooni personali sõltumatusele. Samuti märkis apellant Üldkohtus, et liidu institutsioonid ei saa enam väita, nagu nad oleksid kahju kandnud, kui liidule on see kahju juba täielikult hüvitatud seoses kriminaalmenetlusega, milles liit oli tsiviilhageja. Seega on ametisse nimetav asutus apellandi sõnul teinud kõnealust kahju arvesse võttes ilmse hindamisvea.

44. Seepärast ei arva ma, et käesolevas apellatsioonimenetluses on apellant Üldkohtus esitatud väidet ümber sõnastanud[7] ja et seda ümbersõnastust saab pidada uueks vastuvõetamatuks väiteks, mis on esitatud apellatsioonimenetluses.

B. Sisulised küsimused

1. Sissejuhatavad märkused – apellatsioonkaebuse ulatus

45. Euroopa välisteenistus peab apellandi väiteid apellatsioonkaebuse punktides 12 ja 19 ebaõigeks. Nendes punktides väidab apellant, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta tõlgendas personalieeskirjade IX lisa artikli 10 punkti b nii, et see võimaldab ametisse nimetaval asutusel võtta arvesse juba hüvitatud kahju, et põhjendada rangema distsiplinaarkaristuse määramist kui see, mida soovitas distsiplinaarnõukogu oma põhjendatud arvamuses.

46. Euroopa välisteenistus on seisukohal, et ametisse nimetav asutus ei käsitanud kõnealust kahju kui raskendavat asjaolu.[8]

[6] Vt apellatsioonkaebuse punkt 25. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 52 märkis Üldkohus, et ametisse nimetav asutus ei teinud ilmset hindamisviga, kui ta otsustas, et personalieeskirjade IX lisa artikli 10 kohaldamisel ei ole vaja arvesse võtta riigisisestes kohtutes juba välja mõistetud hüvitist liidule tekitatud kahju eest. Samuti märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 39, et distsiplinaarmenetluse kontekstis ei ole oluline, et kahju on täielikult või osaliselt hüvitatud, sest personalieeskirjade IX lisa artikli 10 punkti b eesmärk on mitte hüvitada kahju, vaid määrata karistus.

[7] Peale selle, et apellatsioonkaebus on selgelt suunatud vaidlustatud kohtuotsuse, mitte vaidlusaluse otsuse peale.

[8] Euroopa välisteenistuse sõnul nähtub vaidlusaluse otsuse punktidest 35–38, et vastupidi apellandi väidetele ei lähtunud ametisse nimetav asutus oma otsuses kalduda kõrvale distsiplinaarnõukogu põhjendatud arvamusest „eelkõige“ personalieeskirjade IX lisa artikli 10 punktist b. Euroopa välisteenistuse väitel märkis ametisse nimetav asutus vaidlusaluses otsuses, et riigisisesest õigusest tulenev kohustus maksta liidule hüvitist ei mõjuta üleastumise raskusastme hindamist. Ametisse nimetav asutus määras distsiplinaarnõukogu ettepanekuga võrreldes suurema karistuse, võttes arvesse kõiki kriteeriume (üldine hinnang). Euroopa välisteenistuse sõnul ei ole personalieeskirjade IX lisa artiklis 10 kindlaks määratud eri kriteeriumidele omistatavat kaalu.

47. Personalieeskirjade IX lisa artikli 10 kohaselt peab ametnikule määrata võidav kriminaalkaristus olema proportsionaalne tema üleastumise raskusastmega ning sellega seoses on seal ette nähtud mitteammendavad kriteeriumid, mida tuleb karistuse määramisel arvesse võtta. [9]

48. Kõnealune loetelu sisaldab palju suunavaid kriteeriume, mida võib konkreetsetest faktilistest asjaoludest olenevalt pidada raskendavateks, kergendavateks või neutraalseteks, ning ühelegi konkreetsele kriteeriumile ei ole omistatud erilist kaalu või tähtsust. Peale selle on loetletud kriteeriumide laialdasust arvesse võttes selge, et need ei ole alati tingimata asjakohased. Need kriteeriumid on mõeldud olema suunavad ja need ei ole olemuselt ammendavad.

49. Selles suhtes on kohtupraktikas välja kujunenud, et personalieeskirjade IX lisa artikli 10 kohaselt tuleb kohaldatava karistuse määramisel aluseks võtta ametisse nimetava asutuse hinnang iga üksikjuhtumit puudutavate kõikide konkreetsete faktiliste ja muude asjaolude kohta. Siinkohal võib täheldada, et personalieeskirjades ei ole ette nähtud mingit kindlat seost seal loetletud distsiplinaarmeetmete ja ametnike erisuguste üleastumiste vahel ega märgitud, mil määral tuleb karistust valides arvesse võtta raskendavaid või kergendavaid asjaolusid. [10]

50. Lisaks sellele tuleb märkida, et kui ametniku vastu esitatud väidete tõesus on kindlaks tehtud, on asjakohane distsiplinaarkaristus ametisse nimetava asutuse valida. Üldkohus ega Euroopa Kohus apellatsiooniastmes ei saa asendada ametisse nimetava asutuse otsust enda kohtuotsusega, välja arvatud juhul, kui on tegu ilmse veaga või võimu kuritarvitamisega. [11]

51. Vaidlustatud kohtuotsuse punktidest 28–52 selgub, et Üldkohus ei hinnanud konkreetselt, kas ametisse nimetav asutus oli seisukohal, et mittevaralise kahju eest hüvitise maksmine tsiviilkohtumenetluses kujutab endast raskendavat asjaolu. [12] Üldkohus pelgalt leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 52, et ametisse nimetav asutus ei eksinud, kui ta asus seisukohale, et niisugust hüvitist ei ole vaja arvesse võtta, kui kohaldatakse personalieeskirjade IX lisa artiklis 10 ette nähtud kriteeriume. [13]

52. Apellant ei ole väitnud, et Üldkohus eksis, kui ta jättis hindamata tegeliku kaalu, mille ametisse nimetav asutus omistas sellele, et kõnealuse kahju suhtes on välja mõistetud hüvitis. Olen seisukohal, et käesoleva apellatsioonkaebuse ulatus peab piirduma sellega, kas nendel asjaoludel võib personalieeskirjade IX lisa artikli 10 punktis b ette nähtud kriteeriumi – ja seega kahju tekitamist liidu usaldatavusele, mainele või huvidele – arvesse võtta igasugusel juhtumi üldisel hindamisel, et teha kindlaks üleastumise raskusaste ja seejärel otsustada distsiplinaarkaristuse määramine, kui kõnealune mittevaraline kahju on riigisisestes kohtumenetlustes juba hüvitatud.

[9] 17. juuli 2012. aasta kohtuotsuse BG *vs.* ombudsman (F-54/11, EU:F:2012:114) punktis 115 märkis Avaliku Teenistuse Kohus, et personalieeskirjade IX lisa artikli 10 kohaselt peab määratav distsiplinaarkaristus vastama rikkumise raskusastmele. Selles artiklis on sätestatud ka mõned kriteeriumid, mida ametisse nimetav asutus peab karistuse määramisel arvesse võtma.

[10] Vt 5. veebruari 1987. aasta kohtuotsus F. *vs.* komisjon (403/85, EU:C:1987:70, punkt 26). Vt samuti Avaliku Teenistuse Kohtu 17. juuli 2012. aasta kohtuotsus BG *vs.* ombudsman (F-54/11, EU:F:2012:114, punkt 116).

[11] Vt 5. veebruari 1987. aasta kohtuotsus Ferrandi *vs.* komisjon (403/85, EU:C:1987:70, punkt 18) ja 19. novembri 2014. aasta kohtuotsus EH *vs.* komisjon (F-42/14, EU:F:2014:250, punkt 92).

[12] Vt selle kohta poolte esitatud argumendid käesoleva ettepaneku punktides 31 ja 45.

[13] Täheldan, et vaidlustatud kohtuotsuse punktis 136 leidis Üldkohus, et ametisse nimetav asutus on asunud vaidlusaluses otsuses seisukohale, et apellandi tegevus oli eriti raske üleastumine, kui võtta arvesse muu hulgas institutsioonide usaldatavusele, mainele ja huvidele tekitatud kahju. Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 140 ja 141 leidis Üldkohus, et ametisse nimetav asutus on asunud seisukohale, et liikmesriigi tasandil juba määratud õiguskaitsevahend „ei tohiks takistada teda määramast distsiplinaarkaristust, mis vastab toime pandud üleastumisele“ (vaidlusaluse otsuse punkt 37) ja et „isegi kui hageja on heastanud institutsiooni kuvandile tekitatud kahju pärast seda, kui [ta] on Belgia kohtutes süüdi mõistetud, on [ta] ikkagi seadnud ohtu institutsiooni kuvandi ja heitnud kahtlust selle institutsiooni töötajate usaldatavusele“. Need Üldkohtu järeldused on seotud apellandi teise väitega esimeses kohtuastmes ning käesolevas apellatsioonimenetluses ei ole neid vaidlustatud.

53. Sellega seoses tuleb rõhutada, et apellant ei ole seadnud käesolevas apellatsioonimenetluses kahtluse alla asjaolu, et tema suhtes võidakse võtta distsiplinaarmeetmeid personalieeskirjade IX lisa artikli 9 alusel, kuigi tema suhtes on võetud nii kriminaal- kui ka tsiviilmeetmeid. Samuti ei ole apellant seadnud kahtluse alla konkreetset valitud distsiplinaarkaristust, mis oli rahaline ja mille tagajärjel vähenesid tema pensioniõigused vastavalt personalieeskirjade IX lisa artikli 9 lõike 1 punktile h.[14] Lisaks on küsimus mitte selles, millise summa võrra tegelikult väheneb apellandi pension kui selline, vaid kriteeriumides, mida võidakse niisugusel vähendamisel arvesse võtta.

2. Hinnang

54. Vaidlustatud kohtuotsusest nähtub selgelt, et apellandi suhtes kohaldati kriminaal-, tsiviil- ja distsiplinaarmeetmeid või -karistusi tema tegude eest. Siiski ei ole apellant esitanud ühtegi väidet seoses *ne bis in idem* põhimõttega[15] talle määratud kriminaal-, tsiviil-[16] ja distsiplinaarmeetmete suhtes.

55. Käesolevas apellatsioonkaebuses tõstatatud küsimus seisneb hoopis selles, kas liidu usaldatavuse, maine või huvide kahjustamist (mille eest liit on saanud hüvitise riigisisestes tsiviilkohtumenetlustes) võib arvesse võtta ka ametniku üleastumise raskusastme määramisel ja personalieeskirjade IX lisa artikli 10 kohaselt määratava distsiplinaarkaristuse üle otsustamisel.

56. Minu arvates seisavad kõnealused tsiviilkohtu- ja distsiplinaarmenetlused ning nendega seotud vastavad õiguskaitsevahendid või karistused üksteisest selgelt eraldi[17] ja mis veel olulisem, neil on väga erinevad eesmärgid.[18]

57. Näib, et liidu poolt liikmesriigi kohtutes esitatud hagide eesmärk oli hüvitada liidule mittevaraline kahju, mille olid liidu avalikule või välisele mainele põhjustanud apellandi teod. Selles mõttes on tsiviilkorras hüvitamise eesmärk korvata kannatanud isikule kahju ja seega taastada tema olukord enne rikkumise toimepanekut. Niisiis mõistetakse hüvitis välja eesmärgiga hüvitada ohvrile deliktiline vm lepinguväline kahju. Selliselt vaadatuna ei ole see lepinguvälise vastutuse vorm üldjuhul karistuslikku laadi. Selle eesmärk ei ole karistada ega noomida[19] taunitavaks peetava tegevuse eest.[20]

[14] Kuna apellant oli jäänud pensionile, oli see ainus distsiplinaarkaristus, mille ametisse nimetav asutus sai määrata.

[15] Vt Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 50, mis keelab ühe ja sama süüteo eest ühe ja sama isiku korduva vastutusele võtmise või talle korduvalt kriminaalkaristuse mõistmise. Vt samuti personalieeskirjade IX lisa artikli 9 lõige 3, kus on sätestatud, et „[i]ga süüteo suhtes võib kohaldada üksnes ühte distsiplinaarkaristust“. Vt ülevaadet kriminaalmenetluse/-karistuste ja distsiplinaarmenetluse/-karistuste vahelisest seosest personalieeskirjade kontekstis 8. juuli 2008. aasta kohtuotsuses Franchet ja Byk *vs.* komisjon (T-48/05, EU:T:2008:257, punktid 341–343).

[16] 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsuse Garlsson Real Estate jt (C-537/16, EU:C:2018:193) punktis 33 märkis Euroopa Kohus, et meede, millega üksnes heastatakse asjaomase süüteoga tekitatud kahju, ei ole kriminaalõiguslik. Tegelikult ei ole selline heastav või hüvitav meede olemuselt karistus.

[17] Näiteks seoses kohaldatavate eeskirjade, tõendamisstandardite, menetluste ja foorumitega.

[18] Võimalus, et ametnikult võidakse personalieeskirjade artikli 22 alusel nõuda, et ta hüvitaks täielikult või osaliselt kahju, mida liit on kandnud tema raske üleastumise tõttu oma kohustuste täitmisel või seoses nende täitmisega, seisab eraldi personalieeskirjade artiklis 86 ja IX lisas ette nähtud distsiplinaarkorrast. Pealegi ei nõua personalieeskirjad ja eelkõige nende IX lisa artikkel 10, et distsiplinaarmenetluses võetaks arvesse ametnikult tema seadusjärgsete kohustuste rikkumise eest välja mõistetud hüvitist.

[19] Tõepoolest võib paljudes õigussüsteemides kohus eri- ja erandjuhtudel välja mõista karistusliku või hoiatava kahjuhüvitise. Niisugustel juhtudel on kahjuhüvitise väljamõistmise eesmärk kas üleastujat karistada ja näidata kohtu rahulolematust kostja jõhkra või rõhuva käitumise suhtes. Käesolevas asjas aga ei viita miski sellele, et Belgia kohtute väljamõistetud kahjuhüvitised kuuluvad ühessegi nendest kategooriatest.

[20] Vt analoogia alusel kohtujurist Wahli ettepanek kohtuasjas Lazar (C-350/14, EU:C:2015:586, punkt 30).

58. Seevastu personalieeskirjade alusel algatatud distsiplinaarmenetluse eesmärk on tagada, et ametnikud järgivad eeskirju ja kohustusi, mille eesmärk on tagada institutsiooni nõuetekohane toimimine.[21] Nende järgimine[22] on lõppkokkuvõttes tagatud distsiplinaarkaristuste[23] määramisega vastavalt ammendavale loetelule, mida sisaldab personalieeskirjade IX lisa artikkel 9.

59. Võttes arvesse kõnealuse tsiviilkohtumenetluse ja personalieeskirjade alusel algatatud distsiplinaarmenetluse ning nendele vastavate õiguskaitsevahendite ja karistuste laadi ja eesmärkide olemuslikku erinevust, ei takista pelgalt see, et apellandilt mõisteti välja kahjuhüvitis liidu mainele tekitatud mittevaralise kahju eest, apellandile distsiplinaarkaristuste määramist. Ja nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 53, ei ole apellant sellele vastu vaielnud.

60. Pealegi ei mõjuta see, et apellant on maksnud liidule tekitatud mittevaralise kahju eest hüvitist liidu taotlusel algatatud kohtumenetluse tulemusel, personalieeskirjade IX lisa artikli 10 kohaselt seda, millise *raskusastmega* on tema üleastumine, mis eelnes sellele kohtumenetlusele, personalieeskirjade seisukohast – ega puutu seega selle raskusastme kindlaksmääramisel asjasse.

61. Olen eelkõige seisukohal, et kui ametniku üleastumise raskusastme kindlaksmääramisel võib tõsiasja, et sellega on tekitatud personalieeskirjade IX lisa artikli 10 punkti b tähenduses kahju liidu mainele, arvesse võtta igasugusel üldise hinnangu andmisel selle tegevuse kohta, olenemata sellest, kas selle eest on makstud hiljem liidu algatatud kohtuasjade tulemusel hüvitist.

62. Selle üleastumise raskusastme kvalifitseerimist võib minu arvates niisiis hinnata sellest hüvitisest olenemata.[24] Institutsioonile tekitatud sedalaadi kahju ei saa lihtsalt olematuks muuta teatava rahasumma hüvitiseks maksmisega, isegi kui see tuleneb kohtumäärusest.

63. Mis puudutab hinnangu andmist *määratava distsiplinaarkaristuse* kohta, on käesoleva kohtumenetluse kontekstis olemas faktiline seos liidu (avalikule või välisele) mainele tekitatud kahju (mille eest on riigisisestes kohtutes hüvitis küll välja mõistetud) ning personalieeskirjade IX lisa artikli 10 punktis b sätestatud kriteeriumi vahel, mis on samuti seotud liidu (avaliku või välise) kuvandi kahjustamisega. Institutsioonile tekitatud sedalaadi kahju oli üks kriteeriume, mida tuleb võtta arvesse apellandile määratava distsiplinaarkaristuse liigi ja taseme suhtes hinnangu andmisel.[25]

[21] 1. aprilli 2004. aasta kohtuotsus N *vs.* komisjon (T-198/02, EU:T:2004:101, punkt 98).

[22] On selge, et ka kergemate või vähem rangete karistuste, nagu kirjaliku hoiatuse või noomituse eesmärk on tagada, et ametnik ei riku personalieeskirju.

[23] Juba personalieeskirjade IX lisa artiklis 9 kasutatud sõna „karistused“ ise – *penalties* (inglise keeles), *sanctions* (prantsuse keeles), *sanzioni* (itaalia keeles), *sanções* (portugali keeles), *sanciones* (hispaania keeles), *Strafen* (saksa keeles) – viitab selgelt nende repressiivsele või karistuslikule laadile.

[24] Vt analoogia alusel 19. novembri 2014. aasta kohtuotsus EH *vs.* komisjon (F-42/14, EU:F:2014:250, punkt 115).

[25] Samuti sai liit tsiviilkorras hüvitise, mille mõistsid välja riigisisesed kohtud tema mainele tekitatud mittevaralise kahju eest summas 38 814 eurot, ning distsiplinaarkaristused, mis olid rahalised, tagasid selle, et liit ei pea apellandi pensioni jaoks teatud summasid välja maksma.

64. Peale selle, et personalieeskirjade IX lisa artikli 10 punktis b on ette nähtud vaid üks paljudest kriteeriumidest, mida võib arvesse võtta igasugusel määratava distsiplinaarkaristuse üldisel hindamisel, tuleb tähele panna, et tsiviilkohtumenetlus ja distsiplinaarmenetlus ning nendes mõistetavad või määratavad õiguskaitsevahendid või karistused on üksteisest eraldiseisvad ja erinevate eesmärkidega ega põhjusta kattuvaid karistusi ega hüvitisi.[26]

65. Seepärast olen seisukohal, et apellant ei ole oma ainsa väite teises ja kolmandas osas tõendanud, et Üldkohus on sellega rikkunud proportsionaalsuse põhimõtet ja võrdsuse põhimõtet.

VIII. Ettepanek

66. Nendel kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

– Lükata apellandi ainsa väite teine ja kolmas osa põhjendamatuse tõttu tagasi.

[26] Sellega seoses märkis Üldkohus 7. detsembri 2017. aasta kohtuotsuse Missir Mamachi di Lusignano jt *vs.* komisjon (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874) punktis 195, et liikmesriikide õiguses võib täheldada üldpõhimõtet, mille kohaselt ei või mittevaralise kahju eest saada topelthüvitist. 9. septembri 1999. aasta kohtuotsusest Luccaccioni *vs.* komisjon (C-257/98 P, EU:C:1999:402, punktid 19 ja 20) nähtuvalt on see põhimõte kohaldatav ka ametniku ja liidu institutsiooni vaheliste suhete kontekstis. Seega, kuigi viimati nimetatud kohtuasjas tagati, et ametnik ei saa topelthüvitist, leian, et see üldpõhimõte laieneb ka liidule endale ja tagab, et liit ei saa nõuda ametnikult topelthüvitist. Rõhutan siiski, et käesolevas asjas ei ole minu arvates tegemist topelthüvitamisega, arvestades kõnesolevate tsiviilkohtumenetluse ja distsiplinaarmenetluse ning nendele vastavate õiguskaitsevahendite või karistuste eraldiseisvust. Personalieeskirjade IX lisa artikli 9 alusel määratud karistuste eesmärk ei ole hüvitada liidule tekitatud kahju.