



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 4 juni 2020*

”Överklagande – Personalmål – Europeiska utrikestjänsten – Tillfälligt anställd – Mobbning – Begäran om bistånd – Ansökan avslås – Talan om ogiltigförklaring och skadestånd – Artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätten att bli hörd – Artikel 266 FEUF – Verkställighet av domen om ogiltigförklaring”

I mål C-187/19 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 22 februari 2019,

Europeiska utrikestjänsten, företrädd av S. Marquardt och R. Spac, båda i egenskap av ombud,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Stéphane De Loecker, tidigare tillfälligt anställd vid Europeiska utrikestjänsten, Bryssel (Belgien), företrädd av advokaten J.-N. Louis,

sökande i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P.G. Xuereb samt domarna T. von Danwitz och A. Kumin (referent),

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

Dom

- 1 Europeiska utrikestjänsten (nedan kallad utrikestjänsten) har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 13 december 2018, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (T-537/17, ej publicerad, EU:T:2018:951) (nedan kallad den överklagade domen), genom vilken tribunalen dels ogiltigförklarade utrikestjänstens beslut av den 10 oktober 2016 om avslag på Stéphane De Loeckers begäran om bistånd enligt artiklarna 12a och 24 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallat det omtvistade beslutet), dels ogillade Stéphane De Loeckers begäran om ersättning för den skada han påstod sig ha lidit.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 I artikel 12a i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen, i den lydelse som är tillämplig i målet (nedan kallade tjänsteföreskrifterna), som är analogt tillämplig på tillfälligt anställda enligt artikel 11 i anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen (nedan kallade anställningsvillkoren), föreskrivs följande:

”1. Tjänstemän får inte ägna sig åt någon form av mobbning eller sexuella trakasserier.

...

3. Med ’mobbning’ avses allt olämpligt uppträdande av en viss varaktighet, upprepat eller systematiskt, i form av beteenden, uttalade eller skrivna ord, gester eller andra handlingar som är avsiktliga och kränkande för en persons självkänsla, värdighet eller fysiska eller psykiska integritet.

...”

- 3 I artikel 24 i tjänsteföreskrifterna, som är analogt tillämplig på tillfälligt anställda enligt artikel 11 i anställningsvillkoren, föreskrivs följande:

”Unionen skall bistå sina tjänstemän, särskilt vid rättsliga förfaranden mot någon som uttalat hotelser, förolämpningar eller varit upphov till ärekränkande handlingar eller yttranden, eller angrepp på person eller egendom som tjänstemannen eller medlemmarna av hans familj utsätts för på grund av hans ställning eller uppgifter.

Den skall ersätta tjänstemannen för den skada han lidit i den mån han inte uppsåtligt eller genom grov vårdslöshet själv orsakat skadan och i den mån han inte kunnat få ersättning från den som vållat skadan.”

- 4 Artikel 90 i tjänsteföreskrifterna har följande lydelse:

”1. Varje person som omfattas av dessa tjänsteföreskrifter har rätt att ansöka om att tillsättningsmyndigheten fattar beslut i en fråga som angår honom. Myndigheten skall meddela honom sitt motiverade beslut inom fyra månader från den dag ansökan gjordes. Om det vid utgången av denna tidsfrist ännu inte givits något svar, skall detta anses vara ett tyst avslag, som tjänstemannen kan anföra klagomål mot enligt punkt 2.

2. Varje person på vilken dessa tjänsteföreskrifter skall tillämpas kan vända sig till tillsättningsmyndigheten med klagomål över en åtgärd som går honom emot; detta gäller oavsett om myndigheten har fattat ett beslut eller har underlåtit att utföra en handling som föreskrivs i tjänsteföreskrifterna. Klagomål skall anföras inom tre månader. ...

...

Myndigheten skall meddela vederbörande sitt motiverade beslut inom fyra månader från och med den dag klagomålet anförts. Om det vid utgången av denna tidsfrist ännu inte givits något svar, skall detta anses vara ett tyst avslag som kan överklagas enligt artikel 91.”

Bakgrund till tvisten

- 5 Bakgrunden till tvisten återges i punkterna 5–39 i den överklagade domen och kan sammanfattas enligt följande.
- 6 Stéphane De Loecker anställdes av utrikestjänsten enligt ett avtal på fyra år som tillfälligt anställd för att från och med den 1 januari 2011 tjänstgöra som chef för Europeiska unionens delegation i Bujumbura (Burundi) (nedan kallad delegationen), som tjänsteman utsänd från den belgiska diplomattjänsten.
- 7 Mellan den 10 och den 14 juni 2013 inspekterades delegationen. Inspektionen utfördes i form av ett gemensamt uppdrag av avdelningen för stöd och utvärdering av delegationerna vid utrikestjänsten och av Europeiska kommissionens generaldirektorat (GD) ”Utveckling och samarbete – EuropeAid” (nedan kallat utvärderingsuppdraget). Utkastet till utvärderingsrapport visade att Stéphane De Loecker hade gjort sig skyldig till allvarliga brister i förvaltningen av delegationen, såväl på ledningsnivå som med avseende på organisationen och hanteringen av konflikter mellan personalen. Till utkastet bifogades 17 rekommendationer, däribland att Stéphane de Loecker omedelbart skulle kallas tillbaka till utrikestjänstens säte för samråd.
- 8 Mellan den 21 juni och mitten av augusti 2013 förde utrikestjänstens administrativa generaldirektör flera telefonsamtal med ordföranden för det belgiska utrikesministeriets förvaltningskommitté angående Stéphane De Loeckers situation.
- 9 Den 24 juni 2013 ringde den administrativa generaldirektören till Stéphane De Loecker för att informera honom om att han brådskande kallades tillbaka till utrikestjänstens säte i Bryssel (Belgien).
- 10 Vid ett möte den 27 juni 2013 tillsände den administrativa generaldirektören Stéphane De Loecker ett utdrag av utkastet till utvärderingsrapport, som innehöll de viktigaste slutsatserna avseende honom.
- 11 Den 4 juli 2013 hölls ett möte i Bryssel som leddes av den verkställande direktören för utrikestjänstens avdelning ”Afrika”. I mötet deltog flera personer på olika nivåer från utrikestjänsten och Stéphane De Loecker för att diskutera utkastet till utvärderingsrapport. Vid detta möte gavs Stéphane De Loecker fem arbetsdagar för att inkomma med skriftliga synpunkter. Dessutom har Stéphane De Loecker hävdats att han i början av mötet informerades av mötesordföranden om att ”principbeslutet [att kalla tillbaka honom till huvudkontoret] redan [hade] fattats”.
- 12 Den 7 juli 2013 översände Stéphane De Loecker sina synpunkter på utkastet till utvärderingsrapport.
- 13 Genom beslut av Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (nedan kallad den höga representanten), i egenskap av myndighet med behörighet att sluta anställningsavtal (nedan kallad anställningsmyndigheten), den 15 juli 2013, förflyttades Stéphane De Loecker i tjänstens intresse, med omedelbar verkan, till utrikestjänstens säte i Bryssel för att inneha en tjänst vid avdelningen för personalfrågor vid utrikestjänstens GD Administration och finanser. I sista skälet i detta beslut anges att beslutet antogs mot bakgrund av de konstateranden som gjorts i samband med flera uppdrag vid delegationen under åren 2012 och 2013, däribland utvärderingsuppdraget, vilka hade visat på allvarliga brister i förvaltningen av delegationen som bland annat riskerade att negativt påverka genomförandet av unionens politik för samarbete och utveckling.

- 14 Den 23 augusti 2013 väckte Stéphane De Loecker en talan om interimistiska åtgärder och en talan om ogiltigförklaring av nämnda beslut. Dessa mål registrerades som mål F-78/13 R och F-78/13. Genom beslut av den 12 september 2013, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-78/13 R, EU:F:2013:134), avsåg ordföranden vid Europeiska unionens personaldomstol begära om interimistiska åtgärder. Genom dom av den 13 november 2014, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-78/13, EU:F:2014:246), ogillade personaldomstolen talan om ogiltigförklaring.
- 15 Genom skrivelse av den 9 december 2013 översände Stéphane De Loecker, med stöd av artiklarna 12a och 24 i tjänsteföreskrifterna, till den höga representanten en handling med rubriken ”Klagomål”, i vilken han gjorde gällande att den administrativa generaldirektören hade utsatt honom för mobbning och begärde att en administrativ utredning skulle inledas (nedan kallad ansökan om bistånd).
- 16 Genom skrivelse av den 20 december 2013 bekräftade den höga representanten mottagandet av ansökan om bistånd och informerade Stéphane De Loecker om att ansökan hade översänts till kommissionens GD Personal och säkerhet, för att behandlas av denna enhet i samarbete med utrikestjänsten ”inom den i tjänsteföreskrifterna tillämpliga fristen”.
- 17 Samma dag underrättade den höga representanten, i egenskap av anställningsmyndighet, Stéphane De Loecker om sitt beslut att säga upp hans avtal om tillfällig anställning med verkan från och med den 31 mars 2014. Stéphane De Loecker väckte den 28 mars 2014 en talan om ogiltigförklaring av detta beslut, vilken ogillades av personaldomstolen genom dom av den 9 september 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-28/14, EU:F:2015:101).
- 18 Genom beslut av den 14 april 2014 avsåg den höga representanten, i egenskap av anställningsmyndighet, begära om bistånd. I detta beslut angav den höga representanten att kommissionens utrednings- och disciplinbyrå (IDOC) hade varit delaktig i handläggningen av ärendet, eftersom begäran om bistånd innehöll anklagelser mot den administrativa generaldirektören, och att IDOC, som ansåg sig ha fått tillräcklig information genom handlingarna i ärendet, hade dragit slutsatsen att det inte var nödvändigt att inleda en administrativ utredning.
- 19 Den 14 juli 2014 ingav Stéphane De Loecker, med stöd av artikel 90 i tjänsteföreskrifterna, ett klagomål mot beslutet att avslå hans begäran om bistånd. Detta klagomål avsåg genom beslut av utrikestjänstens generalsekreterare den 14 november 2014.
- 20 Genom ansökan som inkom till personaldomstolens kansli den 24 februari 2015 väckte Stéphane De Loecker talan om ogiltigförklaring av den höga representantens beslut av den 14 april 2014-att avslå hans begäran om bistånd.
- 21 Genom dom av den 16 december 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-34/15, EU:F:2015:153), ogiltigförklarade personaldomstolen detta beslut med motiveringen, som återges i punkt 45 i den domen, att utrikestjänsten, i strid med artikel 41.2 a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), inte hade iakttagit Stéphane De Loeckers rätt att bli hörd. Personaldomstolen grundade sig på den i punkt 44 i nämnda dom angivna omständigheten att det av handlingarna i målet framgick att utrikestjänsten, efter det att den mottagit begäran om bistånd, endast hade bekräftat mottagandet av ansökan den 20 december 2013 och inte vid något tillfälle under handläggningen av denna ansökan hade hört Stéphane De Loecker innan beslutet antogs.
- 22 Genom skrivelse av den 17 december 2015 begärde Stéphane De Loecker att utrikestjänsten skulle ange vilka åtgärder den avsåg att vidta för att följa artikel 266 FEUF. Genom skrivelser av den 26 februari 2016 och den 24 mars 2016 upprepade han denna begäran.

- 23 Genom skrivelse av den 14 april 2016 meddelade utrikestjänsten Stéphane De Loecker att hans klagomål skulle prövas mot bakgrund av personaldomstolens dom av den 13 november 2014, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-78/13, EU:F:2014:246), och dom av den 9 september 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-28/14, EU:F:2015:101), vilka hade "bekräftat" utrikestjänstens beslut att kalla tillbaka honom till utrikestjänstens säte i Bryssel och att säga upp hans avtal om tillfällig anställning. Utrikestjänsten anmodade honom att betrakta det svar som den höga representanten hade undertecknat den 14 april 2014 som ett utkast till svar på hans ansökan om bistånd på grund av mobbning och att han skulle ange de faktiska omständigheter, de synpunkter och den bevisning i samband med detta som han önskade inge som komplettering till samtliga de handlingar och förklaringar som han redan hade lämnat inom ramen för den ursprungliga ansökan, i syfte att visa att det fanns indicier som utgjorde ett prima facie-bevis för att den då tjänstgörande administrativa generaldirektören hade agerat på ett sådant sätt att det var motiverat att betrakta det som mobbning, i den mening som avses i tjänsteföreskrifterna, och att inleda en administrativ utredning mot generaldirektören. Det preciserades att Stéphane De Loecker genom denna anmodan gavs tillfälle att yttra sig angående administrationens avsikt att avslå hans klagomål med avseende på verkställandet av personaldomstolens dom av den 16 december 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-34/15, EU:F:2015:153).
- 24 Genom skrivelse av den 4 maj 2016 svarade Stéphane de Loecker den höga representanten och erinrade om vissa händelser.
- 25 Genom skrivelse av den 12 juli 2016 informerade utrikestjänsten Stéphane de Loecker om att hans ansökan om bistånd skulle omprövas av kommissionen i enlighet med de överenskommelser som utrikestjänsten hade ingått med kommissionen. Utrikestjänsten tillade att det vid denna omprövning, på grundval av uppgifterna i akten, skulle bedömas huruvida det var nödvändigt att inleda en administrativ utredning och att han efter denna omprövning skulle delges anställningsmyndighetens svar.
- 26 Genom det omtvistade beslutet avlog utrikestjänstens generalsekreterare, i form av verkställighet av personaldomstolens dom av den 16 december 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-34/15, EU:F:2015:153), klagandens ansökan om bistånd enligt artiklarna 12a och 24 i tjänsteföreskrifterna, då den delvis inte kunde tas upp till prövning och under alla omständigheter var ogrundad.
- 27 Den 10 januari 2017 lämnade Stéphane De Loecker in ett klagomål mot det omtvistade beslutet med stöd av artikel 90 i tjänsteföreskrifterna. Detta klagomål avslogs genom beslut av anställningsmyndigheten den 3 maj 2017.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 28 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 11 augusti 2017 väckte Stéphane De Loecker talan om dels ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, dels skadestånd för den ideella skada han lidit.
- 29 Han åberopade två grunder till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring. Den första grunden avsåg åsidosättande av artikel 266 FEUF och den andra grunden avsåg åsidosättande av rätten till försvar, närmare bestämt den rätt att bli hörd och den rätt till tillgång till handlingar som följer av artikel 41 i stadgan.
- 30 Tribunalen ansåg att det fanns anledning att pröva dessa båda grunder tillsammans, då den menade att Stéphane de Loecker, genom dessa grunder, gjorde gällande att utrikestjänsten inte hade följt personaldomstolens dom av den 16 december 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-34/15, EU:F:2015:153), i och med att den inte hade hört honom i samband med den preliminära granskningen.

- 31 Tribunalen konstaterade, i punkt 56 i den överklagade domen, att utrikestjänsten som en följd av ogiltigförklaringen av beslutet av den 14 april 2014 hade dragit slutsatsen att Stéphane De Loecker borde ha hörts innan detta beslut antogs. Enligt tribunalen hade personaldomstolen, genom att ange att Stéphane De Loecker skulle ha kunnat övertyga utrikestjänsten om att fatta ett annat beslut och bland annat inleda en administrativ utredning, emellertid funnit att det fel som förfarandet var behäftat med inte hade begåtts i det skede av förfarandet som ledde fram till att utrikestjänsten antog ett slutligt beslut, utan i det skede då IDOC gjorde en bedömning som ledde till att den antog sin preliminära bedömningsrapport.
- 32 Tribunalen fann vidare, i punkt 58 i den överklagade domen, att denna tolkning är förenlig med skälen i domen av den 14 februari 2017, Kerstens/kommissionen (T-270/16 P, ej publicerad, EU:T:2017:74), vilken enligt tribunalen, i motsats till vad utrikestjänsten hade hävdat, var tillämplig i förevarande fall.
- 33 I punkt 65 i den överklagade domen slog tribunalen fast att ”utrikestjänsten, genom att inte höra [Stéphane De Loecker] inom ramen för den preliminära bedömning som görs innan en administrativ utredning inleds, inte på ett korrekt sätt har följt [personaldomstolens] dom av den 16 december 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-34/15, EU:F:2015:153), och åsidosatt [Stéphane De Loeckers] rätt att bli hörd”. Tribunalen ogiltigförklarade därför det omtvistade beslutet.

Parternas yrkanden

- 34 Utrikestjänsten har yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen,
 - ogilla talan såvitt avser yrkandet om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, och
 - förplikta Stéphane De Loecker att ersätta rättegångskostnaderna.
- 35 Stéphane De Loecker har yrkat att domstolen ska
- i första hand, avvisa överklagandet eller, i vart fall, ogilla det såsom uppenbart ogrundat, och
 - förplikta utrikestjänsten att ersätta samtliga rättegångskostnader,
 - i andra hand, för det fall domstolen upphäver den överklagade domen, fastställa att målet inte är färdigt för avgörande, återförvisa målet till tribunalen samt låta frågan om rättegångskostnader anstå.

Prövning av överklagandet

Huruvida överklagandet kan tas upp till sakprövning

- 36 Stéphane De Loecker har gjort gällande att det är uppenbart att överklagandet inte kan tas upp till sakprövning, eftersom utrikestjänsten endast har upprepat de argument som anförts dels vid personaldomstolen i det mål som avgjordes genom domen av den 16 december 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-34/15, EU:F:2015:153), dels vid tribunalen. Överklagandet utgör således i själva verket en begäran om omprövning av den ansökan som ingetts till tribunalen och särskilt en ny bedömning av de faktiska omständigheterna.

- 37 Enligt fast rättspraxis kan, när en part bestrider tribunalens tolkning eller tillämpning av unionsrätten, de rättsfrågor som prövades av tribunalen på nytt tas upp till diskussion i målet om överklagande. Om en part inte på detta sätt kunde utforma sitt överklagande med stöd av grunder och argument som redan åberopats vid tribunalen, skulle nämligen överklagandeinstitutet förlora en del av sin betydelse (dom av den 28 juli 2011, Diputación Foral de Vizcaya m.fl./kommissionen, C-474/09 P–C-476/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:522, punkt 60 och där angiven rättspraxis).
- 38 Eftersom utrikestjänsten har kritiserat tribunalen för att ha gjort en felaktig tolkning av artikel 41 i stadgan i samband med sin bedömning av personaldomstolens dom av den 16 december 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-34/15, EU:F:2015:153), innebär inte den omständigheten att utrikestjänsten upprepar de argument som redan anförts i första instans att överklagandet inte kan tas upp till sakprövning.
- 39 Av detta följer att överklagandet kan tas upp till prövning.

Prövning i sak

- 40 Till stöd för sitt överklagande har utrikestjänsten åberopat en enda grund. Genom denna grund har utrikestjänsten gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 65 i den överklagade domen fann att utrikestjänsten, genom att inte höra Stéphane De Loecker inom ramen för den preliminära granskningen innan en administrativ utredning inleddes, inte på ett korrekt sätt hade följt personaldomstolens dom av den 16 december 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-34/15, EU:F:2015:153), och åsidosatt De Loeckers rätt att yttra sig.
- 41 Denna grund består av tre delgrunder. Den första delgrunden avser att tribunalen underlät att beakta att Stéphane de Loecker hade hörts. Den andra delgrunden avser en felaktig tolkning av personaldomstolens dom av den 16 december 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-34/15, EU:F:2015:153), och den tredje delgrunden avser att tribunalen felaktigt tillämpade domskälen i dess dom av den 14 februari 2017, Kerstens/kommissionen (T-270/16 P, ej publicerad, EU:T:2017:74), till stöd för sin tolkning av personaldomstolens dom av den 16 december, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-34/15, EU:F:2015:153).

Den enda grundens första del

- 42 Genom den första delen av denna grund har utrikestjänsten i huvudsak kritiserat tribunalen för att den inte beaktat det förfarande som hade följts eller den omständigheten att utrikestjänsten hade hört Stéphane De Loecker genom att ge honom tillfälle att lägga fram alla uppgifter som kunde komplettera hans ursprungliga klagomål innan ärendet på nytt lämnades till kommissionen så att den kunde göra en preliminär bedömning.

– Parternas argument

- 43 Utrikestjänsten har i huvudsak gjort gällande att den, för att följa personaldomstolens dom av den 16 december 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-34/15, EU:F:2015:153), återupptog förfarandet på grundval av de uppgifter som Stéphane De Loecker hade lämnat i sitt ursprungliga klagomål, vilket ingavs den 9 december 2013. Utrikestjänsten har preciserat att den emellertid gav Stéphane De Loecker möjlighet att inkomma med alla ytterligare uppgifter som han önskade med anledning av detta klagomål, innan utrikestjänsten på nytt överlämnade ärendet till kommissionens behöriga avdelningar och IDOC för en ny preliminär bedömning. Utrikestjänsten anser att den, genom att ge De Loecker denna möjlighet, har gett honom tillfälle att yttra sig före IDOC:s nya preliminära bedömning av ärendet och således innan det omtvistade beslutet antogs. Tribunalen beaktade emellertid inte denna omständighet vid sin prövning.

- 44 Utrikestjänsten har vidare preciserat att den ansåg att det var lämpligare att med anledning av den preliminära bedömningen anmoda Stéphane De Loecker att på nytt framföra sin ståndpunkt skriftligen, eventuellt tillsammans med kompletterande uppgifter, än att helt enkelt vidarebefordra det ursprungliga klagomålet till den behöriga administrativa enheten eller att höra Stéphane De Loecker omedelbart efter den första preliminära bedömningen. I avsaknad av nya uppgifter skulle denna enhet uppenbarligen inte kunna komma fram till något annat resultat än vid den första prövningen. Eftersom Stéphane De Loecker inte anförde några nya omständigheter, fanns det ingen anledning att höra honom en andra gång vid den nya preliminära bedömningen.
- 45 Utrikestjänsten har erinrat om att den i förevarande fall inte har delegerat sina befogenheter till IDOC och preciserat att det av denna anledning endast ankommer på utrikestjänsten, i egenskap av anställningsmyndighet, att säkerställa att rätten att bli hörd iakttas. Utrikestjänsten har preciserat att det inte är uteslutet att IDOC vid en sådan bedömning konstaterar inkonsekvenser eller anser att det är lämpligt att den person som ingett klagomålet klargör vissa uppgifter, och att IDOC då kan anmoda utrikestjänsten att begära in ytterligare upplysningar från klaganden. Ett sådant tillvägagångssätt omfattas emellertid inte av tillämpningsområdet för rätten att bli hörd och rätten till försvar, utan avser administrationens handläggning av ärendet.
- 46 Utrikestjänsten har av det ovan anförda dragit slutsatsen att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att den rätt att bli hörd som följer av artikel 41.2 a i stadgan var tillämplig under förfarandet för att anta en förberedande rättsakt. Enligt utrikestjänsten gjorde tribunalen även fel när den underlät att beakta den omständigheten att Stéphane De Loecker hade hörts innan IDOC gjorde den nya preliminära bedömningen av ärendet.
- 47 Stéphane De Loecker har genmält att han aldrig har hörts på ett ändamålsenligt sätt inom ramen för prövningen av hans ansökan om bistånd.
- 48 Stéphane De Loecker har särskilt påpekat att han i förevarande fall översände en skrivelse från ordföranden för förvaltningskommittén vid Konungariket Belgiens utrikesministerium till utrikestjänsten, i vilken de olika omständigheter som han hade åberopat till stöd för sin ansökan om bistånd bekräftades. Stéphane De Loecker har hävdats att han, eftersom han inte hördes av IDOC, varken kunde göra gällande dessa omständigheter vid IDOC eller inge en kopia av denna skrivelse till denna myndighet eller begära att upphovsmannen till nämnda skrivelse skulle höras under den administrativa utredningen. Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den fann att hans rätt att bli hörd på ett meningsfullt och effektivt sätt innan utrikestjänsten avslog hans ansökan om bistånd hade åsidosatts.

– *Domstolens bedömning*

- 49 I den mån utrikestjänsten har kritiserat tribunalen för att inte ha beaktat den omständigheten att utrikestjänsten hade hört Stéphane De Loecker genom att ge honom möjlighet att lägga fram alla uppgifter som kunde komplettera hans ursprungliga ansökan innan ärendet på nytt lades fram för kommissionens behöriga avdelningar för en preliminär bedömning, konstaterar domstolen att tribunalen, i punkt 49 i den överklagade domen, redogjorde för denna omständighet innan den, särskilt i punkt 57 i den överklagade domen, preciserade att felet i förfarandet hade begåtts under det skede i förfarandet då IDOC utförde en preliminär bedömning som avslutades med att IDOC antog sin preliminära bedömningsrapport som skulle sändas till utrikestjänsten.
- 50 Utrikestjänsten har vidare gjort gällande att tribunalen, genom att anse att rätten att bli hörd var tillämplig under förfarandet för antagande av en förberedande rättsakt, underlät att beakta att utrikestjänsten inte hade delegerat sina befogenheter till IDOC. Domstolen konstaterar i denna del att det av punkterna 57, 59 och 65 i den överklagade domen framgår att tribunalen fann att Stéphane De

Loecker borde ha hörts under den utredning som genomfördes av IDOC, det vill säga under det skede av förfarandet då IDOC gjorde en preliminär bedömning och som avslutades med att IDOC upprättade sin preliminära bedömningsrapport.

- 51 Tribunalen underlät således inte att beakta de omständigheter som utrikestjänsten hade hänvisat till, utan den drog endast andra rättsliga slutsatser av detta.
- 52 Härav följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den enda grundens första del.

Den andra och den tredje delen av den enda grunden

- 53 Den enda grundens andra del avser punkterna 55–57 i den överklagade domen. Genom denna delgrund har utrikestjänsten i huvudsak gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av personaldomstolens dom av den 16 december 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-34/15, EU:F:2015:153). Enligt utrikestjänsten tolkade tribunalen felaktigt denna dom så, att den innebar en skyldighet för utrikestjänsten att höra Stéphane De Loecker under den inledande bedömningen.
- 54 Genom den enda grundens tredje del har utrikestjänsten i huvudsak gjort gällande att tribunalen gjorde en oriktig bedömning när den i förevarande fall tillämpade de domskäl som följer av tribunalens dom av den 14 februari 2017, Kerstens/kommissionen (T-270/16 P, ej publicerad, EU:T:2017:74). Utrikestjänsten har gjort gällande att tribunalen inte beaktade den omständigheten att det aktuella målet, till skillnad från vad som var fallet i det mål som gav upphov till den domen, vilket rörde rätten att yttra sig under en administrativ utredning, avser ett påstått åsidosättande av denna rätt i samband med den preliminära bedömning som kommissionen utförde för utrikestjänstens räkning, vilken föregick den administrativa utredningen.

– Parternas argument

- 55 Utrikestjänsten har i huvudsak gjort gällande att tribunalens tolkning av personaldomstolens dom av den 16 december 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-34/15, EU:F:2015:153), är felaktig. Tribunalen ansåg nämligen felaktigt att utrikestjänsten enligt den domen var skyldig att höra Stéphane De Loecker redan i samband med IDOC:s preliminära bedömning. Utrikestjänsten anser emellertid att personaldomstolen, i punkterna 44–49 i nämnda dom, endast konstaterade att utrikestjänsten hade åsidosatt Stéphane De Loeckers rätt att yttra sig innan det omtvistade beslutet, genom vilket förfarandet avslutades, antogs och hans klagomål således avslogs. Personaldomstolen ansåg därför att skyldigheten att bereda Stéphane De Loecker tillfälle att yttra sig måste iaktas innan utrikestjänsten fattade ett slutligt beslut, vilket med nödvändighet ligger senare i tiden än IDOC:s preliminära bedömning av ärendet.
- 56 Utrikestjänsten har, för det första, hävdatt att denna preliminära bedömning inte utgör en rättsakt som går Stéphane De Loecker emot och som påverkar hans rättigheter, utan en intern akt av rent förberedande karaktär som gör det möjligt för anställningsmyndigheten att bedöma huruvida en administrativ utredning ska inledas eller inte. Utrikestjänsten har i detta avseende hänvisat till domen av den 12 juli 2012, kommissionen/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, punkt 85). När anställningsmyndigheten beslutar huruvida en administrativ utredning ska inledas, beaktar den flera omständigheter, däribland IDOC:s preliminära bedömning. Det är således inte den preliminära bedömningen som påverkar den berörda personen negativt, utan beslutet att avslå begäran om bistånd. Innan anställningsmyndigheten fattar det sistnämnda beslutet ska den höra denna person, som då har möjlighet att göra gällande alla argument och lägga fram alla handlingar som inte tillhandahållits i samband med ansökan om bistånd.

- 57 För det andra har utrikestjänsten påpekat att det i egenskap av anställningsmyndighet ankommer på utrikestjänsten att säkerställa att rätten att bli hörd iakttas innan det slutliga beslutet fattas. IDOC uppfyller således endast en hjälpfunktion, inom ramen för den administrativa överenskommelse (Service-Level Arrangement – SLA) som ingåtts mellan utrikestjänsten och kommissionens behöriga avdelningar.
- 58 För det tredje har utrikestjänsten angett att det inte framgår, vare sig av bilaga IX till tjänsteföreskrifterna, om disciplinära förfaranden, eller av artikel 41.2 a i stadgan, att rätten att bli hörd är tillämplig redan i samband med den inledande bedömningen av ärendet.
- 59 I förevarande fall ansåg utrikestjänsten, efter det att den gett Stéphane De Loecker tillfälle att inkomma med alla kompletterande uppgifter till stöd för hans anmälan om mobbning, på grundval av IDOC:s preliminära bedömning och den rekommendation som denne lämnat, att handlingarna i ärendet inte innehöll uppgifter som var tillräckliga för att de skulle betraktas som ett prima facie-bevis för att han utsatts för mobbning. Utrikestjänsten informerade följaktligen Stéphane De Loecker om att det inte föreföll motiverat att inleda en administrativ utredning mot den person som påstods ha gjort sig skyldig till mobbning av honom. Utrikestjänsten anser att det inte fanns anledning att höra honom på nytt i detta skede av förfarandet. Utrikestjänsten har däremot gjort gällande att för det fall det hade beslutats att en sådan utredning skulle inledas, skulle Stéphane De Loecker ha beretts tillfälle att yttra sig, det vill säga att lägga fram kompletterande uppgifter och synpunkter under och i synnerhet innan den administrativa utredningen avslutades.
- 60 Genom den tredje delen av sin enda grund har utrikestjänsten i huvudsak gjort gällande att de domskäl i tribunalens dom av den 14 februari 2017, Kerstens/kommissionen (T-270/16 P, ej publicerad, EU:T:2017:74) som tribunalen hänvisade till i punkt 58 i den överklagade domen, inte kan överföras på förevarande fall.
- 61 Utrikestjänsten har påpekat att tribunalens dom av den 14 februari 2017, Kerstens/kommissionen (T-270/16 P, ej publicerad, EU:T:2017:74), rörde frågan huruvida det disciplinära förfarande som hade inletts mot den aktuella unionstjänstemannen borde ha föregåtts av en administrativ utredning. Utrikestjänsten anser att tribunalen i den domen slog fast att kommissionen inte hade iakttagit sina egna genomförandebestämmelser genom att inleda ett disciplinärt förfarande utan att först ha genomfört en administrativ utredning, under vilken den berörda tjänstemannen borde ha hörts. Förevarande fall skiljer sig emellertid uppenbart från det som var aktuellt i det ovannämnda målet av två skäl. Utrikestjänsten har i detta hänseende anfört att om en administrativ utredning hade inletts, skulle den ha riktats mot den som påstås ha gjort sig skyldig till mobbning och inte mot Stéphane De Loecker. Vidare har det i förevarande fall varken inletts någon administrativ utredning eller något disciplinärt förfarande.
- 62 Genom att i förevarande mål tillämpa domskälen i tribunalens dom av den 14 februari 2017, Kerstens/kommissionen (T-270/16 P, ej publicerad, EU:T:2017:74), förväxlade tribunalen förfarandets olika skeden, det vill säga den preliminära bedömningen, den administrativa utredningen, det förfarande som föregår det disciplinära förfarandet och det disciplinära förfarandet.
- 63 Stéphane De Loecker har bestritt utrikestjänstens argument när det gäller tolkningen av domskälen i personaldomstolens dom av den 16 december 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-34/15, EU:F:2015:153).
- 64 Dessutom anser Stéphane De Loecker att det är uppenbart att utrikestjänstens argument att tribunalens dom av den 14 februari 2017, Kerstens/kommissionen (T-270/16 P, ej publicerad, EU:T:2017:74) inte kan överföras på förevarande mål inte kan tas upp till sakprövning, eftersom utrikestjänsten inte har anfört någon relevant omständighet i detta avseende, och han har, under alla omständigheter, bestritt detta argument.

– Domstolens bedömning

- 65 I punkt 65 i den överklagade domen fann tribunalen att Stéphane De Loecker borde ha hörts under förfarandets första skede, det vill säga i det skede då IDOC företar sin preliminära bedömning och därefter antar en rapport som innehåller en rekommendation om huruvida det föreligger ett prima facie-bevis för att mobbning har förekommit, vilket är ett nödvändigt villkor för att en administrativ utredning ska kunna inledas.
- 66 Domstolen erinrar inledningsvis om att en person som med stöd av artiklarna 12a och 24 i tjänsteföreskrifterna har ingett en ansökan om bistånd på grund av påstådd mobbning har rätt att yttra sig över de omständigheter som rör honom eller henne, med stöd av principen om god förvaltning (se, analogt, dom av den 4 april 2019, OZ/EIB. C-558/17 P, EU:C:2019:289, punkt 50).
- 67 I artikel 41.2 a i stadgan föreskrivs nämligen att rätten till god förvaltning bland annat innebär att var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne.
- 68 Rätten att yttra sig innebär särskilt att var och en garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet och innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt (se, analogt, dom av den 4 april 2019, OZ/EIB. C-558/17 P, EU:C:2019:289, punkt 53 och där angiven rättspraxis).
- 69 Rätten att yttra sig har två syften. Den tjänar dels till att utreda ärendet och fastställa de faktiska omständigheterna på ett så precist och korrekt sätt som möjligt, dels till att säkerställa ett effektivt skydd för den berörde. Rätten att yttra sig syftar särskilt till att säkerställa att varje beslut som går någon emot fattas med kännedom om alla omständigheter och har bland annat till ändamål att den behöriga myndigheten ska kunna rätta till fel eller att den berörda personen ska kunna göra gällande uppgifter angående sin personliga situation, som ger stöd för att beslutet ska fattas eller att det inte ska fattas, eller att det ska ges ett visst innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juli 2014, Kamino International Logistics och Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 och C-130/13, EU:C:2014:2041, punkt 38 och där angiven rättspraxis, och dom av den 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkterna 37 och 59).
- 70 I förevarande fall utgör det omtvistade beslutet, genom vilket utrikestjänsten avlog den ansökan om bistånd som ingetts av Stéphane de Loecker med stöd av artiklarna 12a och 24 i tjänsteföreskrifterna, en enskild åtgärd som vidtagits mot honom och som berör honom negativt i den mening som avses i artikel 41.2 i stadgan.
- 71 Såsom tribunalen påpekade i punkt 59 i den överklagade domen och som utrikestjänsten har gjort gällande i sitt överklagande, var det på grundval av IDOC:s preliminära bedömning som denna enhet antog det omtvistade beslutet, vilket återspeglar slutsatserna i denna bedömning. När det gäller formerna för denna bedömning ska det preciseras att det enligt bilaga 6 till det servicenivåavtal som ingåtts mellan utrikestjänsten och GD Personal och säkerhet, med referensen Ares (2013)859A35, ankommer på IDOC att utföra den ”operativa” delen av förfarandet, även om utrikestjänsten är anställningsmyndigheten som fattar det slutliga beslutet.
- 72 Såsom har angetts i punkterna 24 och 25 i förevarande dom hördes Stéphane De Loecker innan IDOC gjorde sin bedömning. Han hördes däremot inte vare sig i samband med IDOC:s preliminära bedömning eller innan IDOC skickade sina rekommendationer till utrikestjänsten, och inte heller innan denna myndighet fattade det omtvistade beslutet.
- 73 Eftersom utrikestjänsten antog detta beslut på grundval av IDOC:s preliminära bedömning och rekommendationer, borde den ha säkerställt iakttagandet av Stéphane De Loeckers rätt att bli hörd genom att ge honom tillfälle att framföra sina synpunkter och att eventuellt lämna ytterligare

upplysningar inom ramen för IDOC:s utredning. Om Stéphane de Loecker hade hörts muntligen skulle detta nämligen i förekommande fall ha kunnat föranleda IDOC att dra andra slutsatser, vilket skulle ha kunnat leda till att en administrativ utredning inleddes.

- 74 Denna bedömning stöds av den omständigheten att ett beslut om avslag på en ansökan om bistånd inom ramen för ett klagomål om mobbning, såsom det omtvistade beslutet, kan få allvarliga konsekvenser för den berörda personen, eftersom mobbning kan ha en extremt förödande inverkan på denna persons hälsotillstånd, och ett erkännande från administrationens sida av att mobbning har förekommit kan i sig ha en positiv inverkan på denna persons terapeutiska rehabilitering.
- 75 Tribunalen åsidosatte således inte artikel 41.2 a i stadgan och den tolkade inte personaldomstolens dom av den 16 december 2015, De Loecker/Europeiska utrikestjänsten (F-34/15, EU:F:2015:153) på ett felaktigt sätt, när den fann att Stéphane De Loeckers rätt att bli hörd hade åsidosatts.
- 76 Vad gäller den enda grundens tredje del, som avser tribunalens domskäl avseende domen av den 14 februari 2017, Kerstens/kommissionen (T-270/16 P, ej publicerad, EU:T:2017:74), räcker det att påpeka att det, såsom framgår av användningen i punkt 58 i den överklagade domen av orden ”för övrigt”, endast är fråga om ett överflödigt domskäl som tribunalen har utvecklat. Under dessa omständigheter kan överklagandet inte vinna bifall såvitt avser den enda grundens tredje del, eftersom den är verkningslös.
- 77 Härav följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den enda grundens andra del, då det saknas fog för denna grund, och inte heller såvitt avser den tredje delgrunden, då den är verkningslös. Överklagandet ska således ogillas.

Rättegångskostnader

- 78 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler, som är tillämplig på mål om överklagande enligt artikel 184.1 i samma rättegångsregler, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Stéphane de Loecker har yrkat att utrikestjänsten ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom utrikestjänsten har tappat målet, ska Stéphane de Loeckers yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjunde avdelningen) följande:

- 1) Överklagandet ogillas.**
- 2) Europeiska utrikestjänsten ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter