



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

4. juni 2020*

»Appel – personalesag – Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) – midlertidigt ansat – psykisk chikane – ansøgning om bistand – afslag på ansøgningen – annullations- og erstatningssøgsmål – artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – ret til at blive hørt – artikel 266 TEUF – opfyldelse af annullationsdommen«

I sag C-187/19 P,

angående en appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 22. februar 2019,

Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) ved S. Marquardt og R. Spac, som befuldmægtigede,

sagsøger,

den anden part i appelsagen:

Stéphane De Loecker, tidligere midlertidigt ansat ved EU-Udenrigstjenesten, Bruxelles (Belgien), ved avocat J.-N. Louis,

sagsøger i første instans,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, P.G. Xuereb, og dommerne T. von Danwitz og A. Kumin (refererende dommer),

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

- 1 Med appellen har Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 13. december 2018, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (T-537/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:951, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten dels annullerede EU-Udenrigstjenestens afgørelse af 10. oktober 2016 om afslag på den ansøgning om bistand, som Stéphane De Loecker havde indgivet i henhold til artikel 12a og 24 i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »den omtvistede afgørelse«), dels frifandt EU-Udenrigstjenesten for Stéphane De Loeckers påstand om erstatning for det tab, som han angiveligt havde lidt.

Retsforskrifter

- 2 Artikel 12a i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten (herefter »vedtægten«), som i henhold til artikel 11 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union (herefter »ansættelsesvilkårene«) finder tilsvarende anvendelse på midlertidigt ansatte, fastsætter følgende:

»1. Tjenestemanden skal afholde sig fra enhver form for psykisk eller seksuel chikane.

[...]

3. Ved »psykisk chikane« forstås enhver form for misbrug, der over en periode gentagne gange eller systematisk kommer til udtryk i adfærd, ord, handlinger, bevægelser eller på skrift, som er forsætlige, og som er et angreb på en persons værdighed, personlighed eller psykiske eller fysiske integritet.

[...]«

- 3 Vedtægtens artikel 24, der i henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 11 finder tilsvarende anvendelse på midlertidigt ansatte, bestemmer følgende:

»Unionen yder sine tjenestemænd bistand, især ved retsforfølgning mod personer, der har fremsat trusler, krænkelser, injurier, ærerørige beskyldninger eller foretaget angreb på person eller formue, rettet mod tjenestemanden eller dennes familie på baggrund af hans stilling eller hverv.

Den erstatte solidarisk det påførte tab, i det omfang tjenestemanden ikke har fremkaldt det forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og i det omfang, han ikke kan opnå erstatning fra den skadevoldende person.«

- 4 Vedtægtens artikel 90 har følgende ordlyd:

»1. Enhver person, der er omfattet af denne vedtægt, kan forelægge en ansøgning for ansættelsesmyndigheden om at træffe en beslutning for sit vedkommende. Myndigheden meddeler den pågældende sin begrundede beslutning inden fire måneder efter dagen for ansøgningens forelæggelse. Hvis der ikke er afgivet svar inden fristens udløb, anses dette som en stiltiende afvisning, som kan gøres til genstand for en klage i henhold til efterfølgende stykke.

2. Enhver person, der er omfattet af denne vedtægt, kan for ansættelsesmyndigheden indbringe en klage over en akt, der går ham imod; det gælder såvel, når ansættelsesmyndigheden har truffet en afgørelse, som når den har undladt at træffe en i vedtægten foreskrevet foranstaltning. Klagen skal indbringes inden for en frist på tre måneder. [...]

[...]

Myndigheden meddeler den pågældende sin begrundede beslutning inden for en frist af fire måneder fra den dag, hvor klagen er fremsat. Er der ikke afgivet svar på klagen inden for denne frist, anses dette som en stiltiende afvisning, der kan gøres til genstand for en klage i henhold til artikel 91.«

Sagens baggrund

- 5 Sagens baggrund er fremstillet i den appellerede doms præmis 5-39 og kan sammenfattes som følger.
- 6 Stéphane De Loecker blev ansat af EU-Udenrigstjenesten som midlertidigt ansat på en fireårig kontrakt for at beklæde stillingen som chef for EU's delegation i Bujumbura (Burundi) (herefter »delegationen«) fra den 1. januar 2011 som udstationeret fra den belgiske diplomatiske tjeneste.
- 7 Fra den 10. juni 2013 til den 14. juni 2013 var delegationen genstand for en inspektion foretaget af en fælles mission fra EU-Udenrigstjenestens afdeling for delegationsstøtte- og evaluering og Europa-Kommissionens Generaldirektorat (GD) for Udvikling og Samarbejde – EuropeAid (herefter »evalueringsbesøget«). I udkastet til rapport om evalueringsbesøget blev der beskrevet alvorlige forsømmelser vedrørende Stéphane De Loeckers forvaltning af delegationen, både på ledelsesniveau og med hensyn til organiseringen og håndteringen af konflikter mellem de ansatte. Udkastet var ledsaget af 17 anbefalinger, herunder øjeblikkelig tilbagekaldelse af Stéphane De Loecker til EU-Udenrigstjenestens hovedkontor til høring.
- 8 Mellem den 21. juni 2013 og medio august 2013 var EU-Udenrigstjenestens administrerende generaldirektør flere gange i telefonisk kontakt med formanden for det belgiske udenrigsministeriums styrelsesudvalg vedrørende Stéphane De Loeckers situation.
- 9 Den 24. juni 2013 ringede den administrerende generaldirektør til Stéphane De Loecker for at oplyse ham om, at han øjeblikkeligt var hjemkaldt til EU-Udenrigstjenestens hovedkontor i Bruxelles (Belgien).
- 10 Under et møde den 27. juni 2013 gav den administrerende generaldirektør Stéphane De Loecker et uddrag af udkastet til rapport om evalueringsbesøget med de vigtigste konklusioner vedrørende ham.
- 11 Den 4. juli 2013 blev der afholdt et møde i Bruxelles under forsæde af den administrerende direktør for EU-Udenrigstjenestens Afrikaafdeling og med deltagelse af flere medlemmer af ledelsen af EU-Udenrigstjenesten og Stéphane De Loecker med henblik på at drøfte udkastet til rapport om evalueringsbesøget. Under dette møde blev Stéphane De Loecker indrømmet en frist på fem arbejdsdage til at fremsætte skriftlige bemærkninger. Desuden har Stéphane De Loecker anført, at han ved mødets begyndelse fik at vide af mødeformanden, at »principbeslutningen [om at hjemkalde ham til hovedkontoret] allerede [var blevet] truffet«.
- 12 Den 7. juli 2013 fremsendte Stéphane De Loecker sine bemærkninger til udkastet til rapport om evalueringsbesøget.
- 13 Ved afgørelse af 15. juli 2013 truffet af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (herefter »den højtstående repræsentant«) i sin egenskab af myndighed, der har kompetence til at indgå ansættelseskontrakter (herefter »ansættelsesmyndigheden«), blev Stéphane De Loecker af tjenstlige grunde og med øjeblikkelig virkning forflyttet til EU-Udenrigstjenestens hovedkontor i Bruxelles for at varetage en stilling i Direktoratet for Menneskelige Ressourcer i EU-Udenrigstjenestens GD for Administration og Finanser. Ifølge sidste betragtning til denne afgørelse var afgørelsen blevet vedtaget i lyset af de konstateringer, der var blevet foretaget efter flere besøg i delegationen i 2012 og 2013, herunder evalueringsbesøget, som havde afsløret alvorlige forsømmelser vedrørende forvaltningen af delegationen, bl.a. med risiko for en negativ påvirkning af gennemførelsen af Unionens samarbejds- og udviklingspolitik til følge.

- 14 Den 23. august 2013 anmodede Stéphane De Loecker om foreløbige forholdsregler og anlagde en sag med påstand om annullation af denne afgørelse. Disse sager blev registreret under henholdsvis sagsnummer F-78/13 R og F-78/13. Ved kendelse af 12. september 2013, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-78/13 R, EU:F:2013:134), forkastede præsidenten for Personaleretten anmodningen om foreløbige forholdsregler. Ved dom af 13. november 2014, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-78/13, EU:F:2014:246), frifandt Personaleretten EU-Udenrigstjenesten i annullationssøgsmålet.
- 15 Ved skrivelse af 9. december 2013 indgav Stéphane De Loecker på grundlag af vedtægtens artikel 12a og 24 et dokument med overskriften »Klage« til den højtstående repræsentant, hvori han anførte, at der var udøvet psykisk chikane fra den administrerende generaldirektørs side, og anmodede om, at der blev indledt en administrativ undersøgelse (herefter »ansøgningen om bistand«).
- 16 Ved skrivelse af 20. december 2013 anerkendte den højtstående repræsentant modtagelsen af Stéphane De Loeckers ansøgning om bistand og meddelte ham, at denne havde videresendt ansøgningen til Kommissionens GD for Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed med henblik på behandling i samarbejde med EU-Udenrigstjenestens tjenestegrene »inden for den i vedtægten fastsatte frist herfor«.
- 17 Samme dag meddelte den højtstående repræsentant i sin egenskab af ansættelsesmyndighed Stéphane De Loecker, at denne havde truffet afgørelse om at opsig hans kontrakt som midlertidigt ansat med virkning fra den 31. marts 2014. Den 28. marts 2014 anlagde Stéphane De Loecker sag med påstand om annullation af denne afgørelse ved Personaleretten, som ved dom af 9. september 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-28/14, EU:F:2015:101), frifandt EU-Udenrigstjenesten.
- 18 Ved afgørelse af 14. april 2014 afslog den højtstående repræsentant i sin egenskab af ansættelsesmyndighed ansøgningen om bistand. I denne afgørelse anførte den højtstående repræsentant, at eftersom ansøgningen om bistand indeholdt beskyldninger mod den administrerende generaldirektør, var Kommissionens Undersøgelles- og Disciplinærkontor (IDOC) blevet inddraget i sagens behandling, og idet kontoret havde anset sig for at være tilstrækkeligt oplyst ved sagens akter, havde det konkluderet, at det ikke var nødvendigt at indlede en administrativ undersøgelse.
- 19 Den 14. juli 2014 indgav Stéphane De Loecker i henhold til vedtægtens artikel 90 en klage over afgørelsen om afslag på hans ansøgning om bistand. Denne klage blev afvist ved afgørelse af 14. november 2014 truffet af EU-Udenrigstjenestens administrerende generalsekretær.
- 20 Ved stævning indleveret til Personalerettens Justitskontor den 24. februar 2015 anlagde Stéphane De Loecker sag med påstand om annullation af den højtstående repræsentants afgørelse af 14. april 2014 om afslag på hans ansøgning om bistand.
- 21 Ved dom af 16. december 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-34/15, EU:F:2015:153), annullerede Personaleretten denne afgørelse med den i dommens præmis 45 anførte begrundelse, at Stéphane De Loeckers ret til at blive hørt ikke var blevet overholdt af EU-Udenrigstjenesten i strid med artikel 41, stk. 2, litra a), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Personaleretten baserede sig på det i den nævnte doms præmis 44 anførte forhold, at det fremgik af sagsakterne, at EU-Udenrigstjenesten efter at have modtaget ansøgningen om bistand blot havde anerkendt modtagelsen heraf den 20. december 2013, men ikke hørt Stéphane De Loecker i forbindelse med behandlingen af denne ansøgning inden vedtagelsen af afgørelsen.
- 22 Ved skrivelse af 17. december 2015 anmodede Stéphane De Loecker EU-Udenrigstjenesten om at oplyse, hvilke foranstaltninger den agtede at træffe med henblik på at overholde artikel 266 TEUF. Ved skrivelser af 26. februar 2016 og 24. marts 2016 gentog han denne anmodning.

- 23 Ved skrivelse af 14. april 2016 meddelte EU-Udenrigstjenesten Stéphane De Loecker, at hans klage skulle behandles i lyset af Personalerettens dom af 13. november 2014, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-78/13, EU:F:2014:246), og af 9. september 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-28/14, EU:F:2015:101), hvorved EU-Udenrigstjenestens afgørelser vedrørende hans hjemkaldelse til tjenestens hovedkontor i Bruxelles og opsigelsen af hans kontrakt som midlertidigt ansat var blevet »godkendt«. EU-Udenrigstjenesten meddelte Stéphane De Loecker, at det svar, der var underskrevet af den højtstående repræsentant den 14. april 2014, skulle betragtes som et udkast til svar på hans ansøgning om bistand på grund af chikane, og anmodede ham om at fremsende de faktiske oplysninger, bemærkninger og dertil knyttede beviser til EU-Udenrigstjenesten, som han ønskede at føje til de dokumenter og forklaringer, som han allerede havde fremlagt i forbindelse med denne oprindelige ansøgning, med henblik på at godtgøre, at der forelå indicier, som kunne udgøre et foreløbigt bevis for den daværende administrerende generaldirektørs handlinger, og som kunne begrunde, at de blev kvalificeret som chikane i vedtægtens forstand, og at der blev indledt en administrativ undersøgelse af den pågældende. Det blev præciseret, at denne skrivelse udgjorde en høring af Stéphane De Loecker vedrørende administrationens hensigt om at afslå hans klage, til opfyldelse af Personalerettens dom af 16. december 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-34/15, EU:F:2015:153).
- 24 Ved skrivelse af 4. maj 2016 svarede Stéphane De Loecker den højtstående repræsentant, idet han henviste til visse begivenheder.
- 25 Ved skrivelse af 12. juli 2016 meddelte EU-Udenrigstjenesten Stéphane De Loecker, at Kommissionens tjenestegrene ville foretage en fornyet prøvelse af hans ansøgning om bistand i overensstemmelse med EU-Udenrigstjenestens ordning med Kommissionen. EU-Udenrigstjenesten tilføjede, at der ved denne fornyede prøvelse ville blive foretaget en analyse af behovet for at indlede en administrativ undersøgelse på grundlag af sagens oplysninger, og at ansættelsesmyndighedens svar ville blive meddelt ham efter afslutningen af den fornyede prøvelse.
- 26 Ved den omtvistede afgørelse afslog EU-Udenrigstjenestens generalsekretær til opfyldelse af Personalerettens dom af 16. december 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-34/15, EU:F:2015:153), Stéphane De Loeckers ansøgning om bistand indgivet i henhold til vedtægtens artikel 12a og 24, delvis fordi den måtte afvises fra realitetsbehandling, og under alle omstændigheder fordi den var ugrundet.
- 27 Den 10. januar 2017 indgav Stéphane De Loecker en klage over den omtvistede afgørelse i henhold til vedtægtens artikel 90. Denne klage blev afvist af ansættelsesmyndigheden ved afgørelse af 3. maj 2017.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 28 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 11. august 2017 anlagde Stéphane De Loecker sag med påstand dels om annullation af den omtvistede afgørelse, dels om erstatning for den ikke-økonomiske skade, som han havde lidt.
- 29 Stéphane De Loecker fremsatte til støtte for annullationspåstanden to anbringender, hvoraf det første vedrørte en tilsidesættelse af artikel 266 TEUF og det andet en tilsidesættelse af retten til forsvar og nærmere bestemt den ret til at blive hørt og den ret til aktindsigt, der følger af chartrets artikel 41.
- 30 Retten fandt, at der skulle foretages en samlet behandling af disse to anbringender, hvorved Stéphane De Loecker ifølge Retten gjorde gældende, at EU-Udenrigstjenesten, idet den ikke havde hørt ham under den indledende undersøgelse, ikke havde foretaget en korrekt opfyldelse af Personalerettens dom af 16. december 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-34/15, EU:F:2015:153).

- 31 Retten konstaterede i den appellerede doms præmis 56, at EU-Udenrigstjenesten havde udledt den følge af annullationen af afgørelsen af 14. april 2014, at Stéphane De Loecker burde have været hørt inden vedtagelsen af denne afgørelse. Ifølge Retten havde Personaleretten ved at anføre, at Stéphane De Loecker ville have kunnet overbevise EU-Udenrigstjenesten om, at den skulle vedtage en anden afgørelse og bl.a. indlede en administrativ undersøgelse, fundet, at den fejl, som proceduren var behæftet med, ikke fandtes på det stadium af proceduren, som mundede ud i EU-Udenrigstjenestens vedtagelse af en endelig afgørelse, men på det stadium, hvor IDOC foretog en analyse og herefter vedtog sin foreløbige analyserapport.
- 32 Desuden fastslog Retten i den appellerede doms præmis 58, at denne fortolkning var i overensstemmelse med begrundelsen i dom af 14. februar 2017, Kerstens mod Kommissionen (T-270/16 P, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:74), der i modsætning til, hvad EU-Udenrigstjenesten havde gjort gældende, fandt anvendelse i sagen.
- 33 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 65, at »EU-Udenrigstjenesten, idet den ikke hørte [Stéphane De Loecker] i forbindelse med den analyse, der gik forud for indledningen af en administrativ undersøgelse, ikke havde opfyldt [Personalerettens] dom af 16. december 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-34/15, EU:F:2015:153), korrekt og tilsidesat [Stéphane De Loeckers] ret til at blive hørt«. Retten annullerede følgelig den omtvistede afgørelse.

Parternes påstande

- 34 EU-Udenrigstjenesten har i appelskriftet nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - EU-Udenrigstjenesten frifindes for så vidt angår påstanden om annullation af den omtvistede afgørelse.
 - Stéphane De Loecker tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 35 Stéphane De Loecker har nedlagt følgende påstande:
- Principalt: Appellen afvises eller forkastes i det mindste som åbenbart ugrundet.
 - EU-Udenrigstjenesten tilpligtes at betale samtlige sagsomkostninger.
 - Subsidiært, såfremt Domstolen ophæver den appellerede dom: Det fastslås, at sagen ikke er moden til påkendelse, sagen hjemvises til Retten, og afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

Om appellen

Formaliteten vedrørende appellen

- 36 Stéphane De Loecker har gjort gældende, at det er åbenbart, at appellen skal afvises, idet EU-Udenrigstjenesten blot har gentaget de argumenter, som den fremførte dels for Personaleretten i den sag, der gav anledning til dom af 16. december 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-34/15, EU:F:2015:153), dels for Retten. Appellen tager derfor reelt sigte på at opnå, at de i stævningen for Retten nedlagte påstande pådømmes endnu en gang, og navnlig at der foretages en fornyet vurdering af de faktiske omstændigheder.

- 37 I denne forbindelse bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at såfremt en part bestrider Rettens fortolkning eller anvendelse af EU-retten, kan de retsspørgsmål, som har været behandlet i første instans, på ny drøftes under en appelsag. Hvis en part ikke således kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede har været fremført for Retten, ville appelsagen nemlig blive frataget en del af sit formål (jf. dom af 28.7.2011, Diputación Foral de Vizcaya m.fl. mod Kommissionen, C-474/09 P – C-476/09 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:522, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Eftersom EU-Udenrigstjenesten har foreholdt Retten, at den fejlfortolkede chartrets artikel 41 i forbindelse med sin bedømmelse af Personalerettens dom af 16. december 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-34/15, EU:F:2015:153), kan det forhold, at EU-Udenrigstjenesten gentager de argumenter, som den allerede fremførte i første instans, således ikke medføre, at disse skal afvises.
- 39 Det følger heraf, at appellen kan antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

- 40 EU-Udenrigstjenesten har til støtte for appellen fremsat et enkelt anbringende. Den har med dette anbringende gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 65 at fastslå, at EU-Udenrigstjenesten, idet den ikke hørte Stéphane De Loecker i forbindelse med den analyse, der gik forud for indledningen af en administrativ undersøgelse, ikke opfyldte Personalerettens dom af 16. december 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-34/15, EU:F:2015:153), korrekt og tilsidesatte Stéphane De Loeckers ret til at blive hørt.
- 41 Dette anbringende omfatter tre led, som i det væsentlige vedrører for det første det forhold, at Retten undlod at tage hensyn til, at Stéphane De Loecker var blevet hørt, for det andet den fejlagtige fortolkning af Personalerettens dom af 16. december 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-34/15, EU:F:2015:153), og for det tredje den fejl, som Retten begik ved at anvende sin begrundelse i dom af 14. februar 2017, Kerstens mod Kommissionen (T-270/16 P, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:74), på den foreliggende sag med det formål at støtte sin fortolkning af Personalerettens dom af 16. december 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-34/15, EU:F:2015:153).

Om det eneste anbringendes første led

- 42 EU-Udenrigstjenesten har med dette anbringendes første led i det væsentlige foreholdt Retten, at den hverken tog hensyn til den procedure, som var blevet fulgt, eller til det forhold, at EU-Udenrigstjenesten havde hørt Stéphane De Loecker ved at give ham lejlighed til at fremlægge oplysninger til supplerende af hans oprindelige klage, inden sagen igen blev forelagt Kommissionens tjenestegrene med henblik på en indledende analyse.

– Parternes argumenter

- 43 EU-Udenrigstjenesten har i det væsentlige gjort gældende, at den med henblik på at opfylde Personalerettens dom af 16. december 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-34/15, EU:F:2015:153), genoptog proceduren på grundlag af de oplysninger, som Stéphane De Loecker havde indsendt med sin oprindelige klage, der var indgivet den 9. december 2013. EU-Udenrigstjenesten har præciseret, at den dog tillod Stéphane De Loecker at indsende alle de supplerende oplysninger, som han ønskede, vedrørende denne klage, inden sagen igen ville blive forelagt de kompetente tjenestegrene i Kommissionen og IDOC med henblik på en ny indledende analyse. EU-Udenrigstjenesten er af den opfattelse, at den ved at indrømme Stéphane De Loecker denne

mulighed gav ham lejlighed til at blive hørt inden IDOC's nye indledende undersøgelse af sagen og dermed inden vedtagelsen af den omtvistede afgørelse. Retten tog imidlertid ikke dette forhold i betragtning i forbindelse med sin analyse.

- 44 EU-Udenrigstjenesten har desuden præciseret, at den fandt, at det med henblik på den indledende analyse var mere hensigtsmæssigt at anmode Stéphane De Loecker om på ny at fremlægge sit synspunkt skriftligt, eventuelt ledsaget af supplerende oplysninger, end blot igen at sende den oprindelige klage til de kompetente administrative tjenester eller høre Stéphane De Loecker umiddelbart efter den første indledende analyse. Det er klart, at uden nye oplysninger ville disse tjenester ikke være nået frem til et andet resultat end det, der fulgte af den første undersøgelse. Eftersom Stéphane De Loecker ikke fremlagde nye oplysninger, var det ikke nødvendigt at høre ham for anden gang i forbindelse med den nye indledende analyse.
- 45 EU-Udenrigstjenesten har anført, at den i denne sag ikke har delegeret sine beføjelser til IDOC, og i det væsentlige præciseret, at det som følge heraf alene tilkommer EU-Udenrigstjenesten, som ansættelsesmyndighed, at sikre, at retten til at blive hørt overholdes. Den har præciseret, at selv om det ikke er udelukket, at IDOC i forbindelse med en sådan analyse konstaterer uoverensstemmelser eller finder, at visse forhold bør søges afklaret hos den person, som har indgivet klagen, ville dette kontor kunne foreslå EU-Udenrigstjenesten at anmode klageren om at fremlægge supplerende oplysninger. Et sådant skridt er imidlertid ikke omfattet af anvendelsesområdet for retten til at blive hørt og retten til forsvar, men vedrører administrationens oplysning af sagen.
- 46 EU-Udenrigstjenesten udleder af det ovenstående, at Retten begik en retlig fejl, idet den fandt, at den ret til at blive hørt, der følger af chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), fandt anvendelse i forbindelse med proceduren for vedtagelse af en forberedende retsakt. Den begik ligeledes en fejl ved at undlade at tage hensyn til det forhold, at Stéphane De Loecker var blevet hørt, før IDOC foretog den nye indledende analyse af sagen.
- 47 Som svar herpå har Stéphane De Loecker gjort gældende, at han aldrig blev fyldestgørende hørt i forbindelse med behandlingen af hans ansøgning om bistand.
- 48 Stéphane De Loecker har navnlig anført, at han i den foreliggende sag fremsendte en skrivelse til EU-Udenrigstjenesten fra formanden for forvaltningsudvalget for Kongeriget Belgiens udenrigsministerium, som bekræftede de forskellige forhold, som han havde påberåbt sig til støtte for sin ansøgning om bistand. Han har anført, at eftersom han ikke blev hørt af IFOC, kunne han hverken gøre disse forhold gældende for dette kontor, sende det en kopi af dette brev eller anmode om, at ophavsmanden til brevet blev hørt under den administrative undersøgelse. Det var således med føje, at Retten fandt, at hans ret til at blive hørt på en hensigtsmæssig og effektiv måde, inden EU-Udenrigstjenesten afslog hans ansøgning om bistand, var blevet tilsidesat.

– Domstolens bemærkninger

- 49 For så vidt som EU-Udenrigstjenesten har foreholdt Retten, at den ikke tog hensyn til det forhold, at den havde hørt Stéphane De Loecker ved at give ham lejlighed til at fremlægge oplysninger til supplerende af hans oprindelige klage, inden sagen igen blev forelagt Kommissionens kompetente tjenestegrene med henblik på den indledende analyse, må det for det første konstateres, at Retten i den appellerede doms præmis 49 henviste til dette forhold, inden den navnlig i denne doms præmis 57 præciserede, at den fejl, som proceduren var behæftet med, fandtes på det stadium af proceduren, hvor IDOC havde foretaget en indledende analyse og herefter vedtog sin foreløbige analyserapport til EU-Udenrigstjenesten.

- 50 For så vidt som EU-Udenrigstjenesten har gjort gældende, at Retten ved at lægge til grund, at retten til at blive hørt fandt anvendelse i forbindelse med proceduren for vedtagelse af en forberedende retsakt, ikke tog hensyn til det forhold, at EU-Udenrigstjenesten ikke havde delegeret sine beføjelser til IDOC, må det for det andet konstateres, at det følger af den appellerede doms præmis 57, 59 og 65, at Retten fandt, at Stéphane De Loecker burde have været hørt under IDOC's sagsbehandling, dvs. på det stadium af proceduren, hvor dette kontor foretog en indledende analyse og herefter vedtog sin foreløbige analyserapport.
- 51 Retten undlod følgelig ikke at tage hensyn til de forhold, som EU-Udenrigstjenesten har nævnt, men den drog blot andre retlige konsekvenser heraf.
- 52 Heraf følger, at det eneste anbringendes første led skal forkastes som ugrundet.

Om det eneste anbringendes andet og tredje led

- 53 Det eneste anbringendes andet led er rettet mod den appellerede doms præmis 55-57. Med dette led har EU-Udenrigstjenesten i det væsentlige gjort gældende, at Retten fortolkede Personalerettens dom af 16. december 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-34/15, EU:F:2015:153), forkert. Retten fortolkede fejlagtigt denne dom således, at den pålagde EU-Udenrigstjenesten en pligt til at høre Stéphane De Loecker på det indledende analysestadium.
- 54 Med det eneste anbringendes tredje led har EU-Udenrigstjenesten i det væsentlige anført, at Retten anlagde et urigtigt skøn ved at anvende begrundelsen i Rettens dom af 14. februar 2017, Kerstens mod Kommissionen (T-270/16 P, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:74), på den foreliggende sag. EU-Udenrigstjenesten har gjort gældende, at Retten ikke tog hensyn til det forhold, at i modsætning til den sag, som gav anledning til denne dom, og som vedrørte retten til at blive hørt i forbindelse med en administrativ undersøgelse, vedrører den foreliggende sag den angivelige tilsidesættelse af denne ret i forbindelse med den indledende analyse, som Kommissionens tjenestegrene foretager for EU-Udenrigstjenesten, og som går forud for den administrative undersøgelse.

– Parternes argumenter

- 55 EU-Udenrigstjenesten har i det væsentlige gjort gældende, at Rettens fortolkning af Personalerettens dom af 16. december 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-34/15, EU:F:2015:153), er forkert, idet Retten fejlagtigt lagde til grund, at denne dom pålagde EU-Udenrigstjenesten at høre Stéphane De Loecker allerede på det stadium, hvor IDOC foretog den indledende analyse. EU-Udenrigstjenesten er af den opfattelse, at Personaleretten i denne doms præmis 44-49 alene konstaterede, at EU-Udenrigstjenesten havde tilsidesat Stéphane De Loeckers ret til at blive hørt inden vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, hvorved sagen blev henlagt, og hans klage således afvist. Personaleretten fandt følgelig, at pligten til at høre Stéphane De Loecker skulle være overholdt før EU-Udenrigstjenestens vedtagelse af en endelig afgørelse, som nødvendigvis lå efter IDOC's indledende analyse af sagen.
- 56 EU-Udenrigstjenesten har for det første anført, at denne indledende analyse ikke udgør en bebyrdende retsakt, som berører Stéphane De Loeckers rettigheder, men er en intern, rent forberedende foranstaltning, som gør det muligt for ansættelsesmyndigheden at vurdere, om en administrativ undersøgelse skal indledes eller ej. EU-Udenrigstjenesten har i denne henseende støttet sig på dom af 12. juli 2012, Kommissionen mod Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, præmis 85). Når ansættelsesmyndigheden træffer afgørelse om, hvorvidt der skal indledes en administrativ undersøgelse, tager den hensyn til flere forhold, herunder den indledende analyse, som er foretaget af IDOC. Det er således ikke den indledende analyse, der berører den pågældende person negativt, men afgørelsen om at afslå ansøgningen om bistand. Før sidstnævnte afgørelse træffes, skal

ansættelsesmyndigheden imidlertid høre denne person, som således får lejlighed til at fremføre ethvert argument og fremlægge ethvert dokument, som ikke er indsendt i forbindelse med indgivelsen af ansøgningen om bistand.

- 57 EU-Udenrigstjenesten har for det andet anført, at det er den, der som ansættelsesmyndighed skal sikre overholdelsen af retten til at blive hørt, inden den endelige afgørelse træffes. IDOC leverer således kun en hjælpetjeneste inden for rammerne af den administrative ordning (Service-Level Agreement – SLA), som er indgået mellem EU-Udenrigstjenesten og Kommissionens kompetente tjenestegrene.
- 58 EU-Udenrigstjenesten har for det tredje anført, at det hverken fremgår af bilag IX til vedtægten vedrørende disciplinær forfølgning eller af chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), at retten til at blive hørt allerede gælder på det stadium, hvor den indledende analyse af sagen foretages.
- 59 I den foreliggende sag fandt EU-Udenrigstjenesten, efter at den havde givet Stéphane De Loecker lejlighed til at fremlægge supplerende faktiske oplysninger til støtte for sin klage over chikane, på grundlag af den indledende analyse, som var foretaget af IDOC, og dette kontors anbefaling, at sagen ikke indeholdt oplysninger, der var tilstrækkelige til at kunne udgøre et foreløbigt bevis for chikane mod ham. EU-Udenrigstjenesten meddelte derfor Stéphane De Loecker, at det ikke syntes begrundet at indlede en administrativ undersøgelse af den person, som angiveligt havde begået de chikanøse handlinger mod ham. EU-Udenrigstjenesten er af den opfattelse, at han ikke skulle høres igen på dette stadium af proceduren. Den har derimod gjort gældende, at hvis det var blevet besluttet at indlede en sådan undersøgelse, ville Stéphane De Loecker have fået lejlighed til at blive hørt, dvs. fremlægge supplerende oplysninger og bemærkninger under og især før afslutningen af den administrative undersøgelse.
- 60 Med det eneste anbringendes tredje led har EU-Udenrigstjenesten i det væsentlige anført, at begrundelsen i Rettens dom af 14. februar 2017, Kerstens mod Kommissionen (T-270/16 P, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:74), som Retten henviste til i den appellerede doms præmis 58, ikke kan overføres på den foreliggende sag.
- 61 EU-udenrigstjenesten har anført, at Rettens dom af 14. februar 2017, Kerstens mod Kommissionen (T-270/16 P, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:74), vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt der forud for den disciplinærsag, som var blevet indledt mod den pågældende EU-tjenestemand, skulle have været foretaget en administrativ undersøgelse. Efter EU-Udenrigstjenestens opfattelse fastslog Retten i denne dom, at Kommissionen ikke havde overholdt sine egne gennemførelsesbestemmelser ved at have indledt en disciplinærsag uden at have foretaget en forudgående administrativ undersøgelse, hvorunder den pågældende tjenestemand burde have været hørt. Den foreliggende sag adskiller sig imidlertid af to grunde klart fra den sag, som gav anledning til nævnte dom. EU-Udenrigstjenesten har for det første anført, at hvis der var blevet indledt en administrativ undersøgelse, skulle den have været rettet imod den formodede ophavsmand til chikanen og ikke imod Stéphane De Loecker. For det andet er der i den foreliggende sag hverken blevet indledt en administrativ undersøgelse eller en disciplinærsag.
- 62 Ved at anvende begrundelsen i Rettens dom af 14. februar 2017, Kerstens mod Kommissionen (T-270/16 P, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:74), på nærværende sag blandede Retten derfor de forskellige faser i proceduren sammen, nemlig den indledende analyse, den administrative undersøgelse, proceduren forud for den disciplinære sag og disciplinærsagen.
- 63 Stéphane De Loecker har bestridt rigtigheden af EU-Udenrigstjenestens argumentation vedrørende fortolkningen af begrundelsen i Personalerettens dom af 16. december 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-34/15, EU:F:2015:153).

64 Desuden er det Stéphane De Loeckers opfattelse, at EU-Udenrigstjenestens argumenter om, at Rettens dom af 14. februar 2017, Kerstens mod Kommissionen (T-270/16 P, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:74), ikke kan overføres på nærværende sag, åbenbart skal afvises, eftersom EU-Udenrigstjenesten ikke har anført relevante oplysninger i denne henseende, og Stéphane De Loeckers bestrider under alle omstændigheder disse argumenter.

– *Domstolens bemærkninger*

- 65 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 65, at Stéphane De Loecker burde have været hørt under procedurens første fase, dvs. på det stadium, hvor IDOC foretager den indledende analyse og herefter vedtager en rapport med en anbefaling vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der findes et foreløbigt bevis for chikane, hvilket er en forudsætning for, at der kan indledes en administrativ undersøgelse.
- 66 Indledningsvis bemærkes, at en person, som på grundlag af vedtægtens artikel 12a og 24 har indgivet en ansøgning om bistand, fordi den pågældende har været udsat for psykisk chikane, i medfør af princippet om god forvaltning kan påberåbe sig retten til at blive hørt vedrørende de faktiske omstændigheder, som angår vedkommende (jf. analogt dom af 4.4.2019, OZ mod EIB, C-558/17 P, EU:C:2019:289, præmis 50).
- 67 Chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), bestemmer nemlig, at retten til god forvaltning navnlig omfatter retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt.
- 68 Retten til at blive hørt garanterer enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den administrative procedure, og inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt (jf. analogt dom af 4.4.2019, OZ mod EIB, C-558/17 P, EU:C:2019:289, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Dernæst skal det præciseres, at retten til at blive hørt har to formål. For det første tjener den til at oplyse sagen og fastlægge de faktiske omstændigheder så korrekt og præcist som muligt, og for det andet sikrer denne rettighed den berørte part en effektiv beskyttelse. Retten til at blive hørt har navnlig til formål at sikre, at enhver afgørelse, der påvirker en person negativt, vedtages med fuldt kendskab til sagen, og den har i særdeleshed til formål at sikre, at den kompetente myndighed kan rette en fejl, eller at den pågældende kan gøre sådanne forhold med hensyn til sin personlige situation gældende, som taler for, at afgørelsen træffes, ikke træffes eller træffes med et nærmere bestemt indhold (jf. i denne retning dom af 3.7.2014, Kamino International Logistics og Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 og C-130/13, EU:C:2014:2041, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis, og af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 37 og 59).
- 70 I den foreliggende sag udgør den omtvistede afgørelse, hvorved EU-Udenrigstjenesten afslog den ansøgning om bistand, som Stéphane De Loecker havde indgivet i henhold til vedtægtens artikel 12a og 24, en individuel foranstaltning truffet over for ham, som berører ham negativt, som omhandlet i chartrets artikel 41, stk. 2.
- 71 Således som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 59, og således som EU-Udenrigstjenesten har gjort gældende i appelskriftet, var det på grundlag af den indledende analyse foretaget af IDOC, at EU-Udenrigstjenesten vedtog den omtvistede afgørelse, som afspejler denne analyses konklusioner. Med hensyn til de nærmere regler for, hvorledes denne analyse foretages, bemærkes, at selv om EU-Udenrigstjenesten i henhold til bilag 6 til den serviceleveranceaftale, der er indgået mellem EU-Udenrigstjenesten og GD for Menneskelige

Ressourcer og Sikkerhed, med referencenummeret Ares (2013)859A35, er den ansættelsesmyndighed, der træffer den endelige afgørelse, påhviler det IDOC at gennemføre den »operationelle« del af proceduren.

- 72 Som anført i nærværende doms præmis 24 og 25 blev Stéphane De Loecker hørt, inden IDOC foretog sin analyse. Derimod blev han hverken hørt i forbindelse med IDOC's indledende analyse, inden sidstnævnte sendte sine anbefalinger til EU-Udenrigstjenesten, eller inden denne traf den omtvistede afgørelse.
- 73 Eftersom EU-Udenrigstjenesten vedtog denne afgørelse på grundlag af den indledende analyse og IDOC's anbefalinger, burde den have sikret overholdelse af Stéphane De Loeckers ret til at blive hørt ved at give ham lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger og eventuelt fremlægge supplerende oplysninger i forbindelse med IDOC's sagsbehandling. En høring af ham ville nemlig eventuelt kunne have fået IDOC til at nå frem til en anden konklusion, hvilket kunne have ført til indledning af en administrativ undersøgelse.
- 74 Denne vurdering underbygges af den omstændighed, at en afgørelse om afslag på en ansøgning om bistand i forbindelse med en klage over psykisk chikane som den omtvistede afgørelse kan få alvorlige konsekvenser for den berørte person, idet psykisk chikane kan have yderst skadelige virkninger for den pågældende persons helbredstilstand, og idet administrationens anerkendelse af, at der foreligger en sådan psykisk chikane, i sig selv kan have en nyttig virkning i forbindelse med behandlingsprocessen med henblik på denne persons restituering.
- 75 Desuden tilsidesatte Retten ikke chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), og fortolkede ikke Personalerettens dom af 16. december 2015, De Loecker mod EU-Udenrigstjenesten (F-34/15, EU:F:2015:153), fejlagtigt, da den fandt, at Stéphane De Loeckers ret til at blive hørt var blevet tilsidesat.
- 76 Hvad angår det eneste anbringendes tredje led om Rettens begrundelse vedrørende dom af 14. februar 2017, Kerstens mod Kommissionen (T-270/16 P, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:74), skal det blot bemærkes, at som det fremgår af anvendelsen af ordene »i øvrigt« i den appellerede doms præmis 58, er der alene tale om en begrundelse, som Retten anførte for fuldstændighedens skyld. Under disse omstændigheder må det andet anbringendes tredje led forkastes som uvirksomt.
- 77 Heraf følger, at det eneste anbringendes andet led skal forkastes som ugrundet og dets tredje led som uvirksomt, og appellen skal derfor forkastes.

Sagsomkostninger

- 78 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, som i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Stéphane De Loecker har nedlagt påstand om, at EU-Udenrigstjenesten tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og EU-Udenrigstjenesten har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Syvende Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter