



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (seitsemäs jaosto)

4 päivänä kesäkuuta 2020*

Muutoksenhaku – Henkilöstö – Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) – Väliaikainen toimihenkilö – Työpaikkakiusaaminen – Avustamispyyntö – Pyynnön hylkääminen – Kumoamis- ja vahingonkorvauskanne – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artikla – Oikeus tulla kuulluksi – SEUT 266 artikla – Kumoamistuomion täytäntöönpano

Asiassa C-187/19 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 22.2.2019,

Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH), asiamiehinään S. Marquardt ja R. Spac,

valittajana,

ja jossa vastapuolena on

Stéphane De Loecker, EUH:n entinen väliaikainen toimihenkilö, kotipaikka Bryssel (Belgia), edustajanaan J.-N. Louis, avocat,

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. G. Xuereb sekä tuomarit T. von Danwitz ja A. Kumin (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: P. Pikamäe,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

tuomion

- 1 Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) vaatii valituksessaan kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 13.12.2018 antaman tuomion De Loecker v. EUH (T-537/17, ei julkaistu, EU:T:2018:951; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla tämä yhtäältä kumosi EUH:n 10.10.2016 tekemän päätöksen, jolla hylättiin Stéphane De Loeckerin Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen 12 a ja 24 artiklan nojalla tekemä avustamispyyntö (jäljempänä riidanalainen päätös), ja toisaalta hylkäsi De Loeckerin nostaman kanteen hänelle väitetysti aiheutuneen vahingon korvaamisen osalta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 2 Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen, sellaisina kuin niitä sovelletaan tässä asiassa (jäljempänä henkilöstösäännöt) ja joita sovelletaan analogisesti väliaikaisiin toimihenkilöihin Euroopan unionin muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen (jäljempänä palvelussuhteen ehdot) 11 artiklan nojalla, 12 a artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Virkamiehen on pidättäydyttävä kaikenlaisesta työpaikkakiusaamisesta ja sukupuolisesta häirinnästä.

--

3. ”Työpaikkakiusaamisella” tarkoitetaan kaikenlaista pysyvää, toistuvaa tai järjestelmällistä sopimatonta käytöstä, joka ilmenee tahallisissa puheissa, teoissa, eleissä ja kirjoituksissa ja joka loukkaa henkilön persoonaa, ihmisarvoa taikka fyysistä tai henkistä koskemattomuutta.

--”

- 3 Näiden henkilöstösääntöjen 24 artiklassa, jota sovelletaan analogisesti väliaikaisiin toimihenkilöihin palvelussuhteen ehtojen 11 artiklan nojalla, säädetään seuraavaa:

”Unioni avustaa virkamiestä erityisesti oikeudellisissa toimenpiteissä sellaista henkilöä vastaan, joka uhkaa, loukkaa, solvaa tai herjaa virkamiestä tai hänen perheensä jäsentä tai hyökkää heitä vastaan tai vahingoittaa heidän omaisuuttaan virkamiehen aseman tai tehtävän vuoksi.

Ne korvaavat yhteisvastuullisesti tapauksissa aiheutuneet vahingot sillä edellytyksellä, että virkamies ei ole tahallisesti tai törkeästi tuottamuksesta aiheuttanut vahinkoja eikä voi saada korvausta vahingonaiheuttajalta.”

- 4 Kyseisten henkilöstösääntöjen 90 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jokainen näissä henkilöstösäännöissä tarkoitettu henkilö voi tehdä nimittävälle viranomaiselle hakemuksen, että tämä tekisi häneen liittyvän päätöksen. Viranomainen ilmoittaa perustellusta päätöksestensä sille, jota asia koskee, neljän kuukauden kuluessa pyynnön esittämispäivästä. Jos pyyntöön ei ole vastattu tämän määräajan kuluessa, asian katsotaan tulleen hylätyksi hiljaisella päätöksellä, josta voi tehdä valituksen seuraavan kohdan mukaisesti.

2. Jokainen näissä henkilöstösäännöissä tarkoitettu henkilö voi tehdä häntä koskevasta toimenpiteestä valituksen nimittävälle viranomaiselle, jos kyseinen viranomainen on tehnyt päätöksen tai jos se on jättänyt henkilöstösäännöissä edellytetyn toimenpiteen tekemättä. Valitus on tehtävä kolmen kuukauden kuluessa --

--

Viranomainen antaa perustellun päätöksensä sille, jota asia koskee, neljän kuukauden kuluessa valituksen esittämispäivästä. Jos valitukseen ei ole vastattu tämän määräajan kuluessa, asian katsotaan tulleen hylätyksi hiljaisella päätöksellä, josta voi tehdä valituksen 91 artiklan mukaan.”

Asian tausta

- 5 Asian taustalla olevat seikat on esitetty valituksenalaisen tuomion 5–39 kohdassa, ja ne voidaan tiivistetysti esittää seuraavalla tavalla.
- 6 EUH otti De Loeckerin palvelukseen neljän vuoden sopimuksella väliaikaiseksi toimihenkilöksi 1.1.2011 alkaen Euroopan unionin Bujumburan-edustuston (Burundi) (jäljempänä edustusto) päällikön virkaan Belgian ulkoasiainhallinnon lähettämänä työntekijänä.
- 7 EUH:n edustustojen tukemisesta ja arvioinnista vastaava yksikkö ja Euroopan komission kehitys- ja yhteistyöpääosasto – EuropeAid suorittivat 10.–14.6.2013 yhteisen tarkastuksen edustustossa (jäljempänä arviointikäynti). Arviointikäyntiä koskevan kertomusluonnoksen mukaan De Loecker oli syyllistynyt vakaviin laiminlyönteihin edustuston hallinnoinnissa johto- ja organisaatiotasolla sekä henkilöstön välisten ristiriitojen hoitamisessa. Kyseiseen luonnokseen oli liitetty 17 suositusta, joista yksi koski De Loeckerin kutsumista välittömästi EUH:n päätoimipaikkaan kuulemista varten.
- 8 EUH:n hallintopääjohtaja kävi 21.6.2013 ja saman vuoden elokuun puolivälin välisenä aikana useita puhelinkeskusteluja Belgian ulkoasiainministeriön johtoryhmän puheenjohtajan kanssa De Loeckerin tilanteesta.
- 9 Hallintopääjohtaja soitti 24.6.2013 De Loeckerille ilmoittaakseen, että hänet kutsutaan kiireellisesti EUH:n päätoimipaikkaan Brysseliin (Belgia).
- 10 Hallintopääjohtaja antoi 27.6.2013 pidetyssä kokouksessa De Loeckerille otteen arviointikäyntiä koskevasta kertomusluonnoksesta, joka sisälsi häntä koskevat keskeiset päätelmät.
- 11 Brysselissä järjestettiin 4.7.2013 EUH:n Afrikka-osaston toimeenpanevan johtajan johdolla kokous, johon osallistui De Loeckerin lisäksi useita henkilöitä EUH:n johdosta ja jossa oli tarkoitus keskustella arviointikäyntiä koskevasta kertomusluonnoksesta. Tässä kokouksessa De Loeckeria pyydettiin esittämään kirjalliset huomautuksensa viiden työpäivän kuluessa. Lisäksi De Loecker väittää, että kokouksen puheenjohtaja oli ilmoittanut hänelle kokouksen alussa, että ”periaatteellinen päätös [kutsua hänet takaisin päätoimipaikkaan oli] jo tehty”.
- 12 De Loecker toimitti 7.7.2013 huomautuksensa arviointikäyntiä koskevasta kertomusluonnoksesta.
- 13 Euroopan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja (jäljempänä korkea edustaja) teki työsopimusten tekemiseen toimivaltaisen viranomaisen (jäljempänä työsopimuksista vastaava viranomainen) ominaisuudessaan 15.7.2013 päätöksen, jolla De Loecker siirrettiin yksikön edun vuoksi välittömästi EUH:n päätoimipaikkaan Brysseliin hoitamaan EUH:n hallinnon ja varainhoidon pääosaston henkilöstöosastolla olevaa virkaa. Päätöksen viimeisessä perustelukappaleessa todetaan, että päätös perustuu havaintoihin, jotka tehtiin edustustossa vuosina 2012 ja 2013 suoritettujen useiden käyntien, mukaan lukien arviointikäynti, yhteydessä ja jotka paljastivat sellaisia vakavia laiminlyöntejä edustuston hallinnoinnissa, jotka saattaisivat muun muassa vaikuttaa kielteisesti unionin yhteistyö- ja kehityspolitiikan täytäntöönpanoon.

- 14 De Loecker teki 23.8.2013 välimielipäätöksen ja nosti kumoamiskanteen kyseisestä päätöksestä. Välimielipäätös ja kumoamiskanne kirjattiin asiannumeroilla F-78/13 R ja F-78/13. Euroopan unionin virkamiestuomioistuimen presidentti hylkäsi välimielipäätöksen 12.9.2013 antamallaan määräyksellä De Loecker v. EUH (F-78/13 R, EU:F:2013:134). Virkamiestuomioistuin hylkäsi kumoamiskanteen 13.11.2014 antamallaan tuomiolla De Loecker v. EUH (F-78/13, EU:F:2014:246).
- 15 De Loecker toimitti 9.12.2013 päivätyllä kirjeellä korkealle edustajalle henkilöstösääntöjen 12 a ja 24 artiklan perusteella asiakirjan, jonka otsikko oli ”Kantelu” ja jossa hän väitti hallintopäajohtajan syyllistyneen työpaikkakiusaamiseen sekä vaati hallinnollisen tutkimuksen aloittamista (jäljempänä avustamispyyntö).
- 16 Korkea edustaja vahvisti 20.12.2013 päivätyllä kirjeellä vastaanottaneensa avustamispyynnön ja ilmoitti De Loeckerille toimittaneensa sen komission henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosastolle, jotta se käsiteltäisiin yhteistyössä EUH:n yksiköiden kanssa ”henkilöstösääntöissä asetetussa määräajassa”.
- 17 Korkea edustaja ilmoitti samana päivänä työsopimuksista vastaavana viranomaisena De Loeckerille päätöksestään irtisanoa tämän väliaikaisen toimihenkilön työsopimus 31.3.2014 alkaen. De Loecker nosti tästä päätöksestä 28.3.2014 kumoamiskanteen, jonka virkamiestuomioistuin hylkäsi 9.9.2015 antamallaan tuomiolla De Loecker v. EUH (F-28/14, EU:F:2015:101).
- 18 Korkea edustaja hylkäsi työsopimuksista vastaavana viranomaisena avustamispyynnön 14.4.2014 tekemällään päätöksellä. Tässä päätöksessä korkea edustaja totesi, että komission tutkinta- ja kurinpitotoimisto (IDOC) oli osallistunut asian käsittelyyn, koska avustamispyynnössä oli hallintopäajohtajaan kohdistuvia syytöksiä, ja että IDOC, joka katsoi saaneensa asiakirjojen perusteella riittävät tiedot, oli todennut, ettei hallinnollista tutkimusta ollut tarpeen aloittaa.
- 19 De Loecker teki 14.7.2014 henkilöstösääntöjen 90 artiklan mukaisen valituksen päätöksestä, jolla hänen avustamispyyntönsä hylättiin. EUH:n toimeenpaneva pääsihteeri hylkäsi kyseisen valituksen 14.11.2014 tekemällään päätöksellä.
- 20 De Loecker nosti virkamiestuomioistuimen kirjaamoon 24.2.2015 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa hän vaati kumoamaan korkean edustajan 14.4.2014 tekemän päätöksen, jolla hänen avustamispyyntönsä oli hylätty.
- 21 Virkamiestuomioistuin kumosi kyseisen päätöksen 16.12.2015 antamallaan tuomiolla De Loecker v. EUH (F-34/15, EU:F:2015:153) sillä kyseisen tuomion 45 kohdassa esitetyllä perusteella, ettei EUH ollut kunnioittanut De Loeckerin oikeutta tulla kuulluksi, mikä on vastoin Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdan a alakohtaa. Virkamiestuomioistuin tukeutui kyseisen tuomion 44 kohdassa esitettyyn seikkaan, jonka mukaan asiakirja-aineistosta ilmeni, että vastaanotettuaan avustamispyynnön EUH oli ainoastaan vahvistanut vastaanottaneensa sen 20.12.2013 eikä lainkaan kuullut De Loeckeria tämän pyynnön käsittelyn yhteydessä ennen kyseisen päätöksen tekemistä.
- 22 De Loecker pyysi 17.12.2015 päivätyllä kirjeellä EUH:ta ilmoittamaan, mitä toimenpiteitä se aikoi toteuttaa SEUT 266 artiklan noudattamiseksi. De Loecker toisti pyyntönsä 26.2.2016 ja 24.3.2016 päivätyillä kirjeillä.
- 23 EUH ilmoitti De Loeckerille 14.4.2016 päivätyllä kirjeellä, että hänen kantelunsa oli tutkittava virkamiestuomioistuimen 13.11.2014 antaman tuomion De Loecker v. EUH (F-78/13, EU:F:2014:246) ja 9.9.2015 antaman tuomion De Loecker v. EUH (F-28/14, EU:F:2015:101) valossa, joilla oli ”vahvistettu” EUH:n päätökset, jotka koskivat De Loeckerin kutsumista EUH:n päätoimipaikkaan Brysseliin ja hänen väliaikaisen toimihenkilön työsopimuksensa irtisanomista. EUH ehdotti De Loeckerille, että korkean edustajan 14.4.2014 allekirjoittamaa vastausta pidettäisiin luonnoksena hänen

esittämänsä työpaikkakiusaamista koskevaan avustamispyyntöön annettavaan vastaukseen ja että hän toimittaisi EUH:lle tosiseikat, huomautukset ja niihin liittyvät todisteet, jotka hän halusi lisätä kaikkiin hänen alkuperäisen pyyntönsä yhteydessä toimittamiin asiakirjoihin ja selityksiin osoittaakseen, että oli olemassa seikkoja, jotka merkitsivät alustavaa näyttöä siitä, että kyseisenä ajankohtana virassa oleva hallintopääjohtaja oli toiminut tavalla, joka voitiin luokitella henkilöstösäännöissä tarkoitetuksi työpaikkakiusaamiseksi ja jonka perusteella kyseistä johtajaa koskeva hallinnollinen tutkimus voitiin aloittaa. EUH täsmensi, että tämä ehdotus merkitsi De Loeckerin kuulemista siltä osin kuin on kyse hallinnon aikomuksesta hylätä hänen kantelunsa virkamiestuomioistuimen 16.12.2015 antaman tuomion De Loecker v. EUH (F-34/15, EU:F:2015:153) täytäntöönpanemiseksi.

- 24 De Loecker vastasi korkealle edustajalle 4.5.2016 päivätyllä kirjeellä ja muistutti tietyistä tapahtumista.
- 25 EUH ilmoitti De Loeckerille 12.7.2016 päivätyllä kirjeellä, että komission yksiköt tutkisivat hänen avustamispyyntönsä uudelleen EUH:n komission kanssa tekemien järjestelyjen mukaisesti. EUH lisäsi, että tämän uuden tutkimuksen yhteydessä arvioitaisiin asiakirja-aineistoon sisältyvien tietojen perusteella, onko hallinnollisen tutkimuksen aloittaminen tarpeen, ja että työsopimuksista vastaavan viranomaisen vastaus ilmoitettaisiin De Loeckerille tämän uuden tutkimuksen päätteeksi.
- 26 Virkamiestuomioistuimen 16.12.2015 antaman tuomion De Loecker v. EUH (F-34/15, EU:F:2015:153) täytäntöönpanemiseksi EUH:n pääsihteeri jätti riidanalaisella päätöksellä kantajan henkilöstösääntöjen 12 a ja 24 artiklan nojalla esittämän avustamispyynnön osittain tutkimatta ja totesi, että se on joka tapauksessa perusteeton.
- 27 De Loecker teki 10.1.2017 riidanalaisesta päätöksestä henkilöstösääntöjen 90 artiklan mukaisen valituksen. Työsopimuksista vastaava viranomainen hylkäsi valituksen 3.5.2017 tekemällään päätöksellä.

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

- 28 De Loecker nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 11.8.2017 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa hän vaati yhtäältä riidanalaisen päätöksen kumoamista ja toisaalta korvausta henkisestä kärsimyksestä.
- 29 De Loecker vetosi kumoamisvaatimuksensa tueksi kahteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koski SEUT 266 artiklan rikkomista ja toinen puolustautumisoikeuksien, erityisesti kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden ja perusoikeuskirjan 41 artiklaan perustuvan asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden loukkaamista.
- 30 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että nämä kaksi kanneperustetta on tutkittava yhdessä, ja kyseisen tuomioistuimen mukaan De Loecker väitti näillä kanneperusteilla, ettei EUH ollut pannut asianmukaisesti täytäntöön virkamiestuomioistuimen 16.12.2015 antamaa tuomiota De Loecker v. EUH (F-34/15, EU:F:2015:153), koska se ei ollut kuullut häntä alustavassa tutkinnassa.
- 31 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 56 kohdassa, että EUH oli päätellyt 14.4.2014 tehdyn päätöksen kumoamisen perusteella, että De Loeckeria olisi pitänyt kuulla ennen kyseisen päätöksen tekemistä. Kyseinen tuomioistuin katsoi, että kun virkamiestuomioistuin totesi, että De Loecker olisi voinut vakuuttaa EUH:n tekemään erilaisen päätöksen ja muun muassa aloittamaan hallinnollisen tutkimuksen, se katsoi, ettei menettelyvirhe tapahtunut menettelyn siinä vaiheessa, jonka päätteeksi EUH teki lopullisen päätöksen, vaan siinä vaiheessa, jossa IDOC suoritti arvioinnin, jonka päätteeksi tämä laati alustavan arviointikertomuksensa.

- 32 Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa, että tämä tulkinta on yhdenmukainen 14.2.2017 annetun tuomion *Kerstens v. komissio* (T-270/16 P, ei julkaistu, EU:T:2017:74), jota EUH:n väitteestä poiketen voitiin soveltaa käsiteltävässä asiassa, perustelujen kanssa.
- 33 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa, että ”jättäessään kuulematta [De Loeckeria] hallinnollisen tutkimuksen aloittamista edeltävän alustavan arvioinnin yhteydessä EUH ei pannut asianmukaisesti täytäntöön 16.12.2015 annettua [virkamiestuomioistuimen] tuomiota *De Loecker v. EUH* (F-34/15, EU:F:2015:153) ja loukkasi [De Loeckerin] oikeutta tulla kuulluksi”. Sen vuoksi unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen.

Asianosaisten vaatimukset

- 34 EUH vaatii valituksessaan, että unionin tuomioistuin
- kumoaa valituksenalaisen tuomion
 - hylkää kanteen perusteettomana riidanalaisen päätöksen kumoamisvaatimuksen osalta, ja
 - velvoittaa De Loeckerin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 35 De Loecker vaatii, että unionin tuomioistuin
- ensisijaisesti jättää valituksen tutkimatta tai ainakin hylkää sen selvästi perusteettomana, ja
 - velvoittaa EUH:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut kokonaisuudessaan,
 - toissijaisesti, jos unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion, toteaa, ettei asia ole ratkaisukelpoinen, palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja määrää, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Valituksen tarkastelu

Valituksen tutkittavaksi ottaminen

- 36 De Loecker väittää, ettei valitus selvästikään täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, koska EUH ainoastaan toistaa väitteet, jotka se on esittänyt yhtäältä virkamiestuomioistuimessa 16.12.2015 annettuun tuomioon *De Loecker v. EUH* (F-34/15, EU:F:2015:153) johtaneessa asiassa ja toisaalta unionin yleisessä tuomioistuimessa. Näin ollen valitus merkitsee tosiasiallisesti vaatimusta siitä, että unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne tutkitaan uudelleen ja erityisesti vaatimusta siitä, että tosiseikat arvioidaan uudelleen.
- 37 Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että jos valittaja riitauttaa tavan, jolla unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut tai soveltanut unionin oikeutta, ensimmäisessä oikeusasteessa tutkittuja oikeuskysymyksiä voidaan käsitellä uudelleen valituksen yhteydessä. Muutoksenhakumenettelyn tarkoitus jäisi nimittäin osittain toteutumatta, jollei valittaja voisi tällä tavoin perustaa valitustaan perusteisiin ja perusteluihin, jotka on esitetty jo unionin yleisessä tuomioistuimessa (ks. tuomio 28.7.2011, *Diputación Foral de Vizcaya ym. v. komissio*, C-474/09 P–C-476/09 P, ei julkaistu, EU:C:2011:522, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 38 Koska EUH arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se tulkitse virheellisesti perusoikeuskirjan 41 artiklaa arvioidessaan virkamiestuomioistuimen 16.12.2015 antamaa tuomiota De Loecker v. EUH (F-34/15, EU:F:2015:153), se, että EUH toistaa perustelut, joihin se vetosi jo ensimmäisessä oikeusasteessa, ei merkitse sitä, ettei niitä voitaisi ottaa tutkittavaksi.
- 39 Tästä seuraa, että valitus on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

- 40 EUH vetoaa valituksensa tueksi yhteen ainoaan valitusperusteeseen. EUH väittää siinä, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa, ettei EUH pannut asianmukaisesti täytäntöön virkamiestuomioistuimen 16.12.2015 antamaa tuomiota De Loecker v. EUH (F-34/15, EU:F:2015:153), koska se ei kuullut De Loeckeria hallinnollisen tutkimuksen aloittamista edeltäneen alustavan arvioinnin yhteydessä, ja että EUH loukkasi hänen oikeuttaan tulla kuulluksi.
- 41 Kyseisessä valitusperusteessa on kolme osaa, jotka pääosin koskevat ensinnäkin sitä, ettei unionin yleinen tuomioistuin ottanut huomioon, että De Loeckeria oli kuultu, toiseksi sitä, että virkamiestuomioistuimen 16.12.2015 antamaa tuomiota De Loecker v. EUH (F-34/15, EU:F:2015:153) tulkittiin virheellisesti, ja kolmanneksi sitä, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, kun se sovelsi nyt käsiteltävässä asiassa 14.2.2017 antamansa tuomion Kerstens v. komissio (T-270/16 P, ei julkaistu, EU:T:2017:74) perusteluja saadakseen vahvistuksen tulkinnalleen virkamiestuomioistuimen 16.12.2015 antamasta tuomiosta De Loecker v. EUH (F-34/15, EU:F:2015:153).

Ainoan valitusperusteen ensimmäinen osa

- 42 EUH arvostelee kyseisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa unionin yleistä tuomioistuinta lähinnä siitä, ettei se ottanut huomioon noudatettua menettelyä eikä sitä, että EUH oli kuullut De Loeckeria antamalla hänelle tilaisuuden esittää kaikki alkuperäistä kantelua täydentävät seikat ennen kuin se toimitti asiakirja-aineiston uudelleen komission yksiköille alustavan arvioinnin suorittamista varten.

– Asianosaisten lausumat

- 43 EUH väittää pääasiallisesti, että se jatkoi asian käsittelyä virkamiestuomioistuimen 16.12.2015 antaman tuomion De Loecker v. EUH (F-34/15, EU:F:2015:153) täytäntöönpanemiseksi niiden tietojen perusteella, jotka De Loecker oli esittänyt 9.12.2013 tekemässään alkuperäisessä kantelussa. EUH täsmentää, että se antoi kuitenkin De Loeckerille mahdollisuuden esittää kaikki haluamansa täydentävät seikat tähän kanteluun liittyen ennen asiakirja-aineiston toimittamista uudelleen komission toimivaltaisille yksiköille ja IDOCille uutta alustavaa arviointia varten. EUH katsoo, että antaessaan De Loeckerille tämän mahdollisuuden se antoi hänelle tilaisuuden tulla kuulluksi ennen IDOCin uutta alustavaa tutkintaa asiakirja-aineistosta ja siis ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä. Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan ottanut tätä seikkaa huomioon arvioinnissaan.
- 44 EUH täsmentää lisäksi, että se katsoi, että alustavaa arviointia varten oli tarkoituksenmukaisempaa pyytää De Loeckeria esittämään näkökantansa uudelleen kirjallisesti mahdollisten täydentävien seikkojen kanssa, kuin pelkästään lähettää alkuperäinen kantelu toimivaltaiselle hallintoyksikölle tai kuulla De Loeckeria välittömästi ensimmäisen alustavan arvioinnin jälkeen. On selvää, että ilman uusia tietoja kyseinen yksikkö ei olisi tullut toisenlaiseen lopputulokseen kuin ensimmäisessä tutkinnassa. Koska De Loecker ei esittänyt mitään uusia seikkoja, häntä ei ollut syytä kuulla toista kertaa uudessa alustavassa arvioinnissa.

- 45 EUH muistuttaa, ettei se siirtänyt nyt käsiteltävässä asiassa toimivaltuuksiaan IDOCille, ja se täsmentää pääasiallisesti, että tämän vuoksi on ainoastaan EUH:n tehtävänä työsopimuksista vastaavana viranomaisena varmistaa kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittaminen. EUH täsmentää, että on mahdollista, että IDOC toteaa tällaisen arvioinnin yhteydessä epäjohtonmukaisuuksia tai katsoo, että kantelun tehneen henkilön on selvennettävä tiettyjä seikkoja, jolloin IDOC voi ehdottaa EUH:lle, että tämä pyytää kantelijaa toimittamaan lisätietoja. Tällainen menettely ei kuitenkaan kuulu kuulluksi tulemista koskevan oikeuden ja puolustautumisoikeuksien soveltamisalaan, vaan se koskee sitä, että hallinto tutkii asiakirja-aineiston.
- 46 EUH päätelee edellä esitetyistä seikoista, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että valmistelevan toimen antamismenettelyssä sovellettiin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohtaan perustuvaa oikeutta tulla kuulluksi. EUH:n mukaan kyseinen tuomioistuin teki myös virheen, kun se ei ottanut huomioon sitä, että De Loeckeria oli kuultu ennen IDOCin suorittamaa asiakirja-aineiston uutta alustavaa arviointia.
- 47 De Loecker väittää vastauksessaan, ettei häntä ole kuultu asianmukaisesti hänen avustamispyyntönsä tutkinnan missään vaiheessa.
- 48 De Loecker huomauttaa erityisesti, että hän oli nyt käsiteltävässä asiassa toimittanut EUH:lle Belgian kuningaskunnan ulkoasiainministeriön johtoryhmän puheenjohtajan kirjeen, jossa vahvistetaan hänen avustamispyyntönsä tueksi esittämät eri seikat. De Loecker väittää, että sen vuoksi, ettei IDOC kuullut häntä, hän ei voinut vedota näihin seikkoihin IDOCissa eikä toimittaa sille jäljennöstä kyseisestä kirjeestä tai vaatia, että kyseisen kirjeen laatijaa kuullaan hallinnollisen tutkimuksen aikana. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi näin ollen perustellusti, että De Loeckerin oikeutta tulla kuulluksi hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla ennen sitä, kun EUH hylkäsi hänen avustamispyyntönsä, oli loukattu.
- *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*
- 49 Ensinnäkin siltä osin kuin EUH arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei tämä ottanut huomioon sitä, että EUH oli kuullut De Loeckeria antaessaan hänelle tilaisuuden esittää kaikki hänen alkuperäistä pyyntönsä täydentävät seikat ennen kuin se toimitti asian uudelleen komission toimivaltaisille yksiköille alustavaa arviointia varten, on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin toi esiin kyseisen seikan valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa ja täsmensi tämän jälkeen erityisesti kyseisen tuomion 57 kohdassa, että menettelyvirhe tehtiin menettelyn siinä vaiheessa, jossa IDOC suoritti alustavan arvioinnin, jonka päätteeksi tämä laati EUH:lle lähetettävän alustavan arviointikertomuksensa.
- 50 Toiseksi siltä osin kuin EUH väittää, että kun unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että oikeutta tulla kuulluksi oli sovellettava valmistelevan toimen antamismenettelyssä, tämä ei ottanut huomioon sitä, ettei EUH ollut siirtänyt toimivaltuuksiaan IDOCille, on todettava, että valituksenalaisen tuomion 57, 59 ja 65 kohdasta ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että De Loeckeria olisi pitänyt kuulla IDOCin suorittaman tutkinnan aikana eli menettelyn siinä vaiheessa, jossa IDOC suoritti alustavan arvioinnin, jonka päätteeksi tämä laati alustavan arviointikertomuksensa.
- 51 Unionin yleinen tuomioistuin ei siis jättänyt huomiotta EUH:n tarkoittamia seikkoja vaan ainoastaan teki niistä muita oikeudellisia päätelmiä.
- 52 Tästä seuraa, että ainoan valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

Ainoan valitusperusteen toinen ja kolmas osa

- 53 Ainoan valitusperusteen toinen osa kohdistuu valituksenalaisen tuomion 55–57 kohtaan. EUH väittää tässä osassa lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitse virheellisesti virkamiestuomioistuimen 16.12.2015 antamaa tuomiota De Loecker v. EUH (F-34/15, EU:F:2015:153). EUH:n mukaan unionin yleinen tuomioistuin tulkitse kyseistä tuomiota virheellisesti katsoessaan, että siinä asetettiin EUH:lle velvollisuus kuulla De Loeckeria alustavan arvioinnin aikana.
- 54 Ainoan valitusperusteen kolmannessa osassa EUH katsoo lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin teki arviointivirheen, kun se sovelsi unionin yleisen tuomioistuimen 14.2.2017 antaman tuomion Kerstens v. komissio (T-270/16 P, ei julkaistu, EU:T:2017:74) perusteluja nyt käsiteltävässä asiassa. EUH väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin ottanut huomioon sitä, että nyt käsiteltävä asia – toisin kuin kyseiseen tuomioon johtanut asia, jossa oli kyse oikeudesta tulla kuulluksi hallinnollisen tutkimuksen aikana – koskee kyseisen oikeuden väitettyä loukkaamista alustavassa arvioinnissa, jonka komission yksiköt suorittivat EUH:n lukuun ja joka edelsi hallinnollista tutkimusta.

– Asianosaisten lausumat

- 55 EUH väittää lähinnä, että unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta virkamiestuomioistuimen 16.12.2015 antamasta tuomiosta De Loecker v. EUH (F-34/15, EU:F:2015:153) on virheellinen, koska unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että kyseisessä tuomiossa velvoitettiin EUH kuulemaan De Loeckeria jo IDOCin suorittaman alustavan arvioinnin aikana. EUH katsoo, että virkamiestuomioistuin totesi mainitun tuomion 44–49 kohdassa ainoastaan, että EUH oli loukannut De Loeckerin oikeutta tulla kuulluksi ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, jolla menettely lopetettiin asian käsittelyä jatkamatta ja jolla hänen kantelunsa siten hylättiin. EUH:n mukaan virkamiestuomioistuin katsoi näin ollen, että velvollisuutta kuulla De Loeckeria oli noudatettava ennen EUH:n lopullisen päätöksen tekemistä eli väistämättä IDOCin suorittaman asiakirja-aineiston alustavan arvioinnin jälkeen.
- 56 EUH väittää ensinnäkin, että tämä alustava arviointi ei ole De Loeckerille vastainen toimi, joka vaikuttaisi hänen oikeuksiinsa, vaan puhtaasti valmisteleva sisäinen toimi, jonka perusteella työsopimuksista vastaava viranomainen voi arvioida, onko hallinnollinen tutkimus syytä aloittaa vai ei. Se tukeutuu tältä osin 12.7.2012 annettuun tuomioon komissio v. Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, 85 kohta). Kun työsopimuksista vastaava viranomainen päättää hallinnollisen tutkimuksen aloittamisesta, se ottaa huomioon useita seikkoja, IDOCin suorittama alustava arviointi mukaan lukien. Näin ollen asianomaiseen henkilöön ei vaikuta epäedullisesti alustava arviointi vaan päätös avustamispyynnön hylkäämisestä. Ennen tämän päätöksen tekemistä työsopimuksista vastaava viranomainen kuulee kyseistä henkilöä, jolla on tällöin tilaisuus esittää kaikki väitteet ja kaikki ne asiakirjat, joita ei ole toimitettu avustamispyynnön esittämisen yhteydessä.
- 57 Toiseksi EUH toteaa, että sen tehtävänä on työsopimuksista vastaavana viranomaisena varmistaa kuulluksi tulemistakin koskevan oikeuden kunnioittaminen ennen lopullisen päätöksen tekemistä. IDOC tarjoaa näin ollen vain tukipalveluja EUH:n ja komission toimivaltaisten yksiköiden välisen hallinnollisen järjestelyn (Service-Level Arrangement – SLA) puitteissa.
- 58 Kolmanneksi EUH toteaa, ettei kurinpitomenettelyjä koskevasta henkilöstösääntöjen liitteestä IX eikä perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdasta ilmene, että oikeutta tulla kuulluksi sovellettaisiin jo asiakirja-aineiston alustavassa arvioinnissa.
- 59 Nyt käsiteltävässä asiassa EUH oli sen jälkeen, kun se oli varannut De Loeckerille tilaisuuden esittää kaikki täydentävät tosiseikat hänen työpaikkakiusaamista koskevan kantelunsa tueksi, katsonut IDOCin suorittaman alustavan arvioinnin ja tämän antaman suosituksen perusteella, ettei asiakirja-aineistoon sisältynyt riittäviä tietoja, jotka muodostaisivat alustavan näytön De Loeckeriin kohdistuvasta työpaikkakiusaamisesta. Siten EUH oli ilmoittanut De Loeckerille, ettei ollut perusteltua aloittaa

hallinnollista tutkimusta sitä henkilöä vastaan, jonka väitettiin syyllistyneen häneen kohdistuvaan työpaikkakiusaamiseen. EUH katsoo, ettei De Loeckeria ollut syytä kuulla uudelleen menettelyn tässä vaiheessa. EUH väittää sen sijaan, että jos tällaisen tutkimuksen aloittamisesta olisi päätetty, De Loeckerilla olisi ollut tilaisuus tulla kuulluksi eli esittää täydentäviä tietoja ja huomautuksia hallinnollisen tutkimuksen aikana ja erityisesti ennen sen päättämistä.

- 60 EUH väittää ainoan valitusperusteensa kolmannessa osassa lähinnä, että valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa mainitun unionin yleisen tuomioistuimen tuomion Kerstens v. komissio (T-270/16 P, ei julkaistu, EU:T:2017:74) perusteluja ei voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa.
- 61 EUH toteaa, että unionin yleisen tuomioistuimen 14.2.2017 antama tuomio Kerstens v. komissio (T-270/16 P, ei julkaistu, EU:T:2017:74) koski sitä, olisiko kyseessä olevaa unionin virkamiestä vastaan aloitettua kurinpitomenettelyä pitänyt edeltää hallinnollinen tutkimus. EUH katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin totesi kyseisessä tuomiossa, ettei komissio ollut noudattanut omia täytäntöönpanosääntöjään aloittaessaan kurinpitomenettelyn suorittamatta ensin hallinnollista tutkimusta, jonka aikana asianomaista virkamiestä olisi pitänyt kuulla. Nyt käsiteltävä asia eroaa kuitenkin selvästi edellä mainittuun tuomioon johtaneesta asiasta kahdesta syystä. EUH toteaa ensiksi, että jos hallinnollinen tutkimus olisi aloitettu, se olisi kohdistunut työpaikkakiusaamiseen väitetysti syyllistyneeseen henkilöön eikä De Loeckeriin. Toiseksi nyt käsiteltävässä asiassa ei ole aloitettu hallinnollista tutkimusta eikä kurinpitomenettelyä.
- 62 Kun unionin yleinen tuomioistuin sovelsi sen 14.2.2017 antaman tuomion Kerstens v. komissio (T-270/16 P, ei julkaistu, EU:T:2017:74) perusteluja nyt käsiteltävässä asiassa, se sekoitti siten keskenään menettelyn eri vaiheet eli alustavan arvioinnin, hallinnollisen tutkimuksen, kurinpitomenettelyä edeltävän menettelyn ja kurinpitomenettelyn.
- 63 De Loeckerin mukaan EUH:n väitteet virkamiestuomioistuimen 16.12.2015 antaman tuomion De Loecker v. EUH (F-34/15, EU:F:2015:153) perustelujen tulkinnasta ovat perusteettomia.
- 64 De Loecker katsoo lisäksi, että EUH:n väite, jonka mukaan unionin yleisen tuomioistuimen 14.2.2017 antamaa tuomiota Kerstens v. komissio (T-270/16 P, ei julkaistu, EU:T:2017:74) ei voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa, on selvästi vailla tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, koska EUH ei ole esittänyt tältä osin yhtään merkityksellistä seikkaa, ja hän kiistää joka tapauksessa tämän väitteen.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 65 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa, että De Loeckeria olisi pitänyt kuulla menettelyn ensimmäisessä vaiheessa eli siinä vaiheessa, jossa IDOC suorittaa alustavan arvioinnin, jonka päätteeksi se laatii kertomuksen, johon sisältyy suositus siitä, onko työpaikkakiusaamisesta alustavaa näyttöä vai ei, mikä on välttämätön edellytys hallinnollisen tutkimuksen aloittamiselle.
- 66 Ensinnäkin on muistutettava, että henkilö, joka on henkilöstösääntöjen 12 a ja 24 artiklan perusteella esittänyt avustamispyynnön, koska hän on joutunut työpaikkakiusaamisen uhriksi, voi hyvän hallinnon periaatteen nojalla vedota oikeuteen tulla kuulluksi häntä koskevista seikoista (ks. analogisesti tuomio 4.4.2019, OZ v. EIP, C-558/17 P, EU:C:2019:289, 50 kohta).
- 67 Perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa määrätään, että hyvää hallintoa koskevaan oikeuteen sisältyy erityisesti jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti.

- 68 Oikeus tulla kuulluksi takaa jokaiselle henkilölle tilaisuuden esittää hallintomenettelyn aikana hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla kantansa ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka saattaa vaikuttaa hänen intresseihinsä epäedullisesti (ks. analogisesti tuomio 4.4.2019, OZ v. EIP, C-558/17 P, EU:C:2019:289, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 69 Tämän jälkeen on täsmennettävä, että oikeudella tulla kuulluksi on kaksi tavoitetta. Yhtäältä sillä edistetään mahdollisimman täsmällistä ja virheetöntä asiakirja-aineiston tutkintaa ja tosiseikkojen toteamista, ja toisaalta sillä varmistetaan asianomaisen tehokas suojele. Oikeudella tulla kuulluksi pyritään erityisesti takaamaan, että henkilöön epäedullisesti vaikuttavat päätökset tehdään tietoisina kaikista asiaan vaikuttavista seikoista, ja sen tavoitteena on erityisesti, että toimivaltaiset viranomaiset voivat korjata virheen tai asianosainen voi esittää sellaisia seikkoja, jotka koskevat hänen henkilökohtaista tilannettaan ja jotka tukevat sitä, että päätös tehdään, että sitä ei tehdä tai että sillä on tietty sisältö (ks. vastaavasti tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, 37 ja 59 kohta).
- 70 Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalainen päätös, jolla EUH hylkäsi De Loeckerin henkilöstösääntöjen 12 a ja 24 artiklan nojalla esittämän avustamispyynnön, on perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu häneen epäedullisesti vaikuttava yksittäinen toimenpide.
- 71 Kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 59 kohdassa ja kuten EUH väitti valituksessaan, EUH teki riidanalaisen päätöksen IDOCin alustavan arvioinnin perusteella, ja päätöksessä otetaan huomioon tämän arvioinnin päätelmät. Tämän arvioinnin yksityiskohtaisten suorittamistapojen osalta on täsmennettävä, että EUH:n ja komission henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosaston välisen palvelutasosopimuksen, jolla on viite Ares (2013)859A35, liitteen 6 mukaan on niin, että IDOCin on suoritettava menettelyn ”operatiivinen” osa, vaikka EUH on edelleen työ sopimuksista vastaava viranomainen, joka tekee lopullisen päätöksen.
- 72 Kuten tämän tuomion 24 ja 25 kohdassa todetaan, De Loeckeria kuultiin ennen kuin IDOC suoritti arviointinsa. Sitä vastoin häntä ei kuultu IDOCin alustavan arvioinnin yhteydessä eikä ennen kuin tämä toimitti suosituksensa EUH:lle, eikä myöskään ennen kuin EUH teki riidanalaisen päätöksen.
- 73 Koska EUH teki kyseisen päätöksen IDOCin alustavan arvioinnin ja suositusten perusteella, sen olisi pitänyt varmistaa, että De Loeckerin kuulluksi tulemistä koskevaa oikeutta kunnioitetaan antamalla hänelle tilaisuus esittää huomautuksensa ja toimittaa mahdollisesti lisätietoja IDOCin suorittaman tutkinnan yhteydessä. De Loeckerin kuuleminen olisi nimittäin mahdollisesti voinut johtaa siihen, että IDOC tekee erilaiset päätelmät, mikä olisi puolestaan voinut johtaa hallinnollisen tutkimuksen aloittamiseen.
- 74 Tätä arviointia tukee se, että riidanalaisen päätöksen kaltaisesta päätöksestä, jolla hylätään työpaikkakiusaamista koskevan kantelun yhteydessä tehty avustamispyyntö, voi aiheutua vakavia seurauksia asianomaiselle henkilölle, koska työpaikkakiusaamisella voi olla äärimmäisen tuhoisia vaikutuksia kyseisen henkilön terveydentilaan ja koska sillä, että hallinto myöntää työpaikkakiusaamisen, voi itsessään olla myönteinen vaikutus tämän henkilön toipumisprosessissa.
- 75 Unionin yleinen tuomioistuin ei rikkonut perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohtaa eikä tulkinnut virheellisesti virkamiestuomioistuimen 16.12.2015 antamaa tuomiota De Loecker v. EUH (F-34/15, EU:F:2015:153), kun se katsoi, että De Loeckerin oikeutta tulla kuulluksi oli loukattu.
- 76 Siltä osin kuin on kyse ainoan valitusperusteen kolmannelta osasta, joka koskee unionin yleisen tuomioistuimen 14.2.2017 antaman tuomion Kerstens v. komissio (T-270/16 P, ei julkaistu, EU:T:2017:74) perusteluja, riittää, kun todetaan, että – kuten valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa käytetystä sanasta ”lisäksi” ilmenee –, kyse on ainoastaan unionin yleisen tuomioistuimen esittämästä ylimääräisestä perustelusta. Näin ollen ainoan valitusperusteen kolmas osa on hylättävä tehottomana.

77 Tästä seuraa, että ainoan valitusperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomana ja kolmas osa on hylättävä tehottomana, ja näin ollen valitus on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

78 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota saman työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla sovelletaan valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska De Loecker on vaatinut EUH:n velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska EUH on hävinnyt asian, tämä on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (seitsemäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Valitus hylätään.

2) Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset