



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PRIIT PIKAMÄE
esitatud 7. detsembril 2023¹

Kohtuasi C-680/22 P

DD
versus

Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA)

Apellatsioonkaebus – Avalik teenistus – Distsiplinaarkord – Teenistusest vabastamine – Haldusjuurdrluse algatamine – *Prima facie* tõendid – Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjade artikli 86 lõige 2 – Menetleja objektiivne erapooletus – Mõiste „plagiaat“ – Tühistamishagi ja kahju hüvitamise nõue

I. Sissejuhatus

1. Oma apellatsioonkaebusega palub apellant tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 7. septembri 2022. aasta otsuse DD *vs.* FRA (T-470/20, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“, EU:T:2022:511), millega Üldkohus jättis rahuldamata tema hagi, milles ta palus esiteks tühistada Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (edaspidi „FRA“) 12. novembri 2019. aasta otsuse, millega talle oli distsiplinaar karistuseks määratud teenistusest vabastamine (edaspidi „teenistusest vabastamise otsus“), ja 15. aprilli 2020. aasta otsuse, millega oli jäetud rahuldamata selle teenistusest vabastamise otsuse peale esitatud kaebus, ning teiseks mõista tema kasuks välja hüvitise talle väidetavalt tekitatud varalise ja mittevaralise kahju eest.

2. See apellatsioonkaebus, mis kuulub Euroopa Liidu avaliku teenistuse õiguse kohaldamisalasse, sisaldab kaheksat väidet, millega apellant heidab Üldkohtule ette mitme õigusnormi rikkumist. Euroopa Kohtu palvel keskendub käesolev ettepanek apellatsioonkaebuse neljandale väitele, milles apellant kritiseerib sisuliselt seda, kuidas Üldkohus analüüsis küsimust, kas haldusjuurdrluse algatamine distsiplinaar menetluses oli nõuetekohane. Konkreetsemalt väidab apellant, et Üldkohus tegi ilmse hindamisvea, mis puudutab tingimust, et administratsioonil peavad selle uurimise algatamiseks olema *prima facie* tõendid.

3. Käesolev kohtuasi annab Euroopa Kohtule võimaluse võtta seisukoht tõendamisnõuete kohta, mis peavad olema täidetud, et sellise haldusjuurdrluse algatamine oleks õigustatud. Samuti peab Euroopa Kohus võtma seisukoha selle suhtes, kui täpselt peab administratsioon piiritlema personalieeskirjadest tulenevate kohustuste rikkumised, mida ta asjaomasele ametnikule ette heidab, ja küsimuse suhtes, kas administratsioonil tuleb viidata nendele konkreetsetele Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjade sätetele vaidlusele kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi

¹ Algkeel: prantsuse.

„personalieeskirjad“), mida on väidetavalt rikutud. Sealjuures peab Euroopa Kohus arendama edasi oma kohtupraktikat, mis puudutab Euroopa Liidu distsiplinaarkorras ette nähtud menetluslikke tagatise.

II. Õiguslik raamistik

Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjad

4. Personalieeskirjade artikli 11 esimeses lõigus on sätestatud:

„Ametnik täidab oma kohustusi ja tegutseb ainult liidu huve silmas pidades. Ta ei küsi ega võta vastu juhiseid üheltki institutsiooniväliselt valitsuselt, asutuselt, organisatsioonilt ega isikult. Ta täidab talle pandud kohustusi objektiivselt, erapooletult ja kooskõlas lojaalsuskohustusega liidu ees.“

5. Personalieeskirjade artiklis 12 on sätestatud:

„Ametnik hoidub mis tahes tegevusest või käitumisest, mis võib kahjustada tema seisundit.“

6. Personalieeskirjade artiklis 21 on sätestatud:

„Ametiastmest olenemata abistab ametnik oma ülemusi ja annab neile nõu; ta vastutab talle määratud kohustuste täitmise eest.

Teenistusüksuse juhtiv ametnik vastutab oma ülemuste ees talle antud volituste ja juhiste täitmise eest. Tema alluvate vastutus ei vabasta teda mingil viisil tema enda vastutusest.“

7. Personalieeskirjade artikkel 86, mis asub VI jaotises „Distsiplinaarmed“, on sõnastatud järgmiselt:

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

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

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

8. Personalieeskirjade IX lisa artiklis 1 on sätestatud:

„1. Kui [OLAFi] juurdluse käigus ilmneb institutsiooni ametniku või endise ametniku võimalik osalemine uuritavas asjas, teavitatakse sellest viivitamata kõnealust isikut, kui see ei kahjusta juurdlust. Mingil juhul ei tohi pärast juurdluse lõppemist teha nimeliselt ametnikule osutavat järeldust, ilma et asjaomasele ametnikule oleks antud võimalust väljendada oma seisukohti kõigi temaga seotud asjaolude kohta. Järeldustes viidatakse neile seisukohtadele.

2. Juhul kui juurdluse huvides on vajalik täielik salajasus või on vaja kasutada siseriikliku õigusasutuse pädevusse kuuluvat juurdlusmenetlust, võib ametniku oma seisukohti esitada kutsumise kohustuse täitmist ametisse nimetava asutuse või ametiisiku nõusolekul edasi lükata. Sellisel juhul ei või algselt algatada distsiplinaarmenetlust enne, kui ametnikule ei ole antud võimalust väljendada oma seisukohta.

3. Kui pärast [OLAFi] juurdlust ei saa algselt kohtuasja ametniku vastu, kelle vastu on esitatud väiteid, lõpetatakse teda käsitlev juurdlus edasise meetmeid võtmata [OLAFi] direktori otsusega, kes teatab sellest kirjalikult ametnikule ja institutsioonile, mille teenistuses ametnik on. Ametnik võib taotleda, et kõnealune otsus lisataks tema isikutoimikusse.“

9. Personalieeskirjade IX lisa artiklis 2 on sätestatud:

„1. Käesoleva lisa artiklis 1 sätestatud eeskirju kohaldatakse vajalike muudatustega ametisse nimetava asutuse või ametiisiku läbiviidavate muude haldusmenetluste suhtes.

2. Ametisse nimetav asutus või ametiisik teavitab asjaomast isikut juurdluse lõppemisest ja saadab talle juurdlusaruande järeldused ning taotluse korral kõik dokumendid, mis on otseselt seotud tema vastu esitatud väidetega, kui kolmandate isikute õigustatud huvide kaitsest ei tulene teisiti.

[...]“.

III. Vaidluse taust, menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

A. Vaidluse taust

10. Ühe liidu organi, nimelt Rassismi ja Ksenofoobia Euroopa Järelevalvekeskuse (EUMC, nüüd FRA) teenistuslepingute sõlmimise pädevusega asutus võttis apellandi 1. augustil 2000 tööle ajutise teenistujana vastavalt Euroopa Liidu muude teenistujate teenistustingimuste (edaspidi „teenistustingimused“) artikli 2 punktile a. Kui algul võeti ta tööle tähtajalise töölepinguga, siis alates 16. detsembrist 2006 töötas ta tähtajatu töölepingu alusel.

11. Tollane FRA direktor teatas 13. juuni 2013. aasta kirjaga apellandile oma otsusest tema leping üles öelda.

12. Selle ülesütlemisotsuse tühistas Avaliku Teenistuse Kohus 8. oktoobri 2015. aasta otsusega DD vs. FRA (F-106/13 ja F-25/14, EU:F:2015:118) põhjusel, et enne otsuse tegemist ei olnud FRA direktor apellandile otsesõnu teatanud, et kavatseb erinevate vahejuhtumite tõttu tema lepingu üles öelda, ega palunud tal selle kohta oma seisukohti esitada.

13. Vahepeal uue direktori saanud FRA ennistas 8. oktoobri 2015. aasta kohtuotsuse DD vs. FRA (F-106/13 ja F-25/14, EU:F:2015:118) täitmiseks apellandi 29. veebruaril 2016 teenistusse.

14. Sama päeva e-kirjas palus apellandi osakonnajuhataja tal koostada hiljemalt 2016. aasta 18. märtsiks 15–20 lehekülje pikkuse asutusesisese ettekande inimõiguste alaste normide ning mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabaduse alase kohtupraktika kohta nii rahvusvahelisel kui ka liidu tasandil.

15. Apellant saatis 18. märtsi 2016. aasta e-kirjaga oma osakonnajuhatajale 31-leheküljelise dokumendi, mida käsitati „usuvabadust puudutava ettekande esmase tööversioonina“ ja mille pealkiri oli „Asutusesisene teatis FRA võimalike asjakohaste mõttevabaduse alaste projektide kohta“ (edaspidi „vaidlusalune ettekanne“).

16. Vaidlusalune ettekanne kanti 2016. aasta aprilli alguses FRA dokumendihaldussüsteemi, millele oli juurdepääs kõigil apellandi kolleegidel.

17. Apellandi osakonnajuhataja teatas talle 7. aprillil 2016, et on edastanud vaidlusaluse ettekande FRA direktorile, ning palus tal saata ühele oma kolleegile lingi sellele FRA dokumendihaldussüsteemi kantud dokumendile, et kolleeg saaks selle dokumendi ja seal sisalduva analüüsiga tutvuda.

18. Oma 16. oktoobri 2017. aasta e-kirjaga palus apellandi osakonnajuhataja tal vaidlusaluse ettekande uuesti läbi vaadata ja analüüsida usuvabadust liidu seisukohast põhjalikumalt ning arvestusega, et see võidakse avaldada.

19. Lisaks esitas apellant 7. novembril 2017 asutusesisese kaebuse tema kohta tehtud 2016. aastat puudutava hindamisaruande peale, väites, et tema töö tõhusus ning tema võimekus ja käitumine oleks tulnud „rahuldava“ asemel hinnata „väga heaks“. Selle raames väitis apellant vaidlusaluse ettekande kohta esiteks, et on kahetsusväärne, et kuigi hindamisvestluse käigus kinnitas tema osakonnajuhataja hindajana, et see ettekanne on väga kasulik ja oma eesmärgi saavutanud, kritiseeris ta seda oma hilisemates seisukohtades. Teiseks väitis apellant, et hindaja kommentaarid, et vaidlusalune ettekanne koosneb peamiselt kohtupraktika refereeringutest, on ebatäpsed, kuna ettekanne sisaldas ka õiguslikku, mõistelist ja poliitilist analüüsi.

20. Apellant esitas 1. detsembril 2017 vaidlusaluse ettekande muudetud redaktsiooni.

21. Apellandi esitatud asutusesisese kaebuse tema kohta tehtud 2016. aastat puudutava hindamisaruande peale jättis FRA direktor 5. detsembril 2017 rahuldamata. Sealjuures osutas FRA direktor, et on teada saanud, et vaidlusalune ettekanne on väga suures osas otsene koopia mitmest allikast, sealhulgas Euroopa Nõukogu dokumentidest, millele selles ettekandes ei ole viidatud, ning et apellant ei ole oma osakonnajuhatajat sellest asjaolust teavitanud, lastes tal pidada seda ettekannet apellandi enda töö tulemuseks.

22. FRA direktor konsulteeris 9. veebruaril 2018 OLAFiga võimaluse üle algetada apellandi käitumise suhtes haldusjuurdlus.

23. OLAF otsustas 20. märtsil 2018 jätta juurdluse algetamata, kuna „pettuse, korruptsiooni või muu ebaseadusliku tegevuse kohta ei ole piisavalt tõendeid“.

24. FRA direktor algatas 23. märtsil 2018 haldusjuurdluse apellandi käitumise kohta seoses vaidlusaluse ettekandega. Määratud menetleja avaldas, et tal puudub huvide konflikt. Selle juurdluse eesmärk oli esiteks täpselt kindlaks teha, mil määral apellant vaidlusalust ettekannet oma töö tulemusena esitas ning kui palju see sisaldas väljavõtteid FRA-välistest dokumentidest, millele ei olnud ei teksti sees ega järel viidatud; teiseks tuvastada, millised neist dokumentidest võivad olla autoriõigustega kaitstud; kolmandaks kindlaks teha, kas on muid dokumente, mille apellant on FRAs töötades mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabaduse valdkonnas koostanud ja mis vastavad kahele eelnimetatud tingimusele, ning neljandaks vajaduse korral välja selgitada, kas on rikutud personalieeskirju või intellektuaalomandi õigust.

25. Menetleja küsitles 23. ja 24. aprillil 2018 seitset tunnistajat ning apellanti, kes esitas talle kirjalikke seisukohti.
26. Menetleja edastas 17. juunil 2018 apellandile oma esialgsed järeldused.
27. Menetleja esialgsete järelduste kohta esitas apellant seisukohad 2. juulil 2018.
28. Menetleja esitas 23. juulil 2018 oma lõpliku aruande (edaspidi „juurdlusaruanne“), milles leiti, et apellant on rikkunud personalieeskirjade artikleid 11, 12 ja 21 ning lojaalsus- ja koostöökohustust. Sisulisest küljest märkis menetleja esiteks, et kellegi teise töö kopeerimine ja kasutamine ilma sellele viitamata ning enda töö pähe esitades on teatav eksitamise, ebaausa käitumise ja loomevarguse vorm, mis ei ole vastuolus mitte ainult personalieeskirjade artikliga 12, vaid ka enam-vähem kõigi kõlblusreeglitega; teiseks eksitas apellant tahtlikult oma osakonnakaaslast ja varjas olulist teavet, rikkudes sellega personalieeskirjade artikleid 11 ja 12; kolmandaks kujutab asjaolu, et apellandil kulus kolm nädalat, et koostada vaidluslust ettekannet, mis on suuremalt jaolt koopia, endast veel üht suhteliselt väikest personalieeskirjade artikli 12 rikkumist; neljandaks oli vaidlusluse ettekande mainimine saavutusena apellandi 2016. aastat puudutava hindamise raames eksitav ja rikkus ka personalieeskirjade artiklit 12; viiendaks rikkus personalieeskirjade artiklit 12 ka autoriõigustega kaitstud materjali kasutamine ilma autorit ehk Euroopa Nõukogu teavitamata; kuuendaks käitus apellant eksitavalt ja/või ebaausalt ega tegutsenud järelikult ainult liidu huve silmas pidades, rikkudes niiviisi personalieeskirjade artiklit 11 ja lojaalsuskohustust, ning seitsmendaks rikkus apellant kellegi teise töö kasutamisega ilma sellele viitamata ja sellest oma ülemustele teatamata personalieeskirjade artiklit 21 ning oma koostöökohustust.
29. FRA direktor kuulas apellandi 15. oktoobril 2018 personalieeskirjade IX lisa artikli 3 kohaselt ära ja esitas hiljem kirjaliku avalduse, mis kandis sama kuupäeva.
30. FRA direktor algatas 23. oktoobri 2018. aasta otsusega apellandi suhtes distsiplinaarnõukogus distsiplinaarmenetluse. See otsus tehti apellandile teatavaks 7. novembril 2018.
31. Distsiplinaarnõukogu moodustati FRA direktori otsusega 26. veebruaril 2019.
32. FRA direktor koostas 27. veebruaril 2019 distsiplinaarnõukogule personalieeskirjade IX lisa artikli 12 kohaselt aruande (edaspidi „FRA direktori aruanne“).
33. Apellant esitas 21. märtsil 2019 distsiplinaarnõukogu esimehele oma vastuse.
34. Apellant kuulati distsiplinaarnõukogus ära 22. märtsil 2019.
35. Distsiplinaarnõukogu esitas 7. mail 2019 personalieeskirjade IX lisa artikli 18 kohaselt põhjendatud arvamuse, pidades põhjendatuks süüdistusi käitumises, mis on vastuolus personalieeskirjade artiklite 11, 12 ja 21 kohaselt apellandile langevate kohustustega, nimelt et ta on esitanud kellegi teise kirjutisi omaenda tööna, mainimata selle allikaid. Distsiplinaarnõukogu soovitas apellandi palgaastme alandamist kahe astme võrra ehk viia ta palgaastmele AD 7. Kergendavaid asjaolusid distsiplinaarnõukogu ei maininud.

36. Sisuliselt märkis distsiplinaarnõukogu esiteks, et apellant ei tegutsenud ainult liidu huve silmas pidades, vaid omaenda huvides, võttes endale au teksti eest, mida ta ei olnud ise koostanud; teiseks ei olnud tema käitumine nii vastutustundlik, nagu FRA teenistujalt eeldatakse; kolmandaks oleks tema tegevus võinud kahjustada FRA mainet ning neljandaks ei abistanud ta oma ülemusi või töötas neile lausa vastu, esitades kellegi teise tööd enda omana.

37. Nõnda tuvastas distsiplinaarnõukogu, et esiteks on apellant kopeeritud tööd tahtlikult omaenda tööna esitades rikkunud personalieeskirjade artiklit 11; teiseks on apellant sellega, et kellegi teise töö enda omana esitamine halvendas tema mainet, rikkunud personalieeskirjade artiklit 12 ja kolmandaks on apellant sellega, et ei täitnud talle usaldatud ülesandeid, vaid esitas kellegi teise tööd enda omana, ning ohu tõttu, et vaidlusalune ettekanne või selle katkendid oleks võidud lisada ühte või mitmesse FRA avaldatavasse dokumenti, mis oleks võinud kahjustada selle asutuse mainet, rikkunud personalieeskirjade artiklit 21.

38. FRA direktor kuulas apellandi personalieeskirjade IX lisa artikli 22 kohaselt 11. juulil 2019 ära ning apellant esitas oma kirjaliku avalduse.

39. Apellant sai 11. oktoobril 2019 direktorilt 10. oktoobri 2019. aasta kuupäevaga teatise, milles direktor teatas oma kavatsusest karistada teda teenistusest vabastamisega ja palus tal esitada kümne tööpäeva jooksul selle kohta kirjalikult oma seisukohad.

40. Oma seisukohad edastas apellant FRA direktorile 24. oktoobril 2019.

41. Teenistuslepingute sõlmimise pädevusega ametiisikuna võttis FRA direktor 12. novembril 2019 vastu teenistusest vabastamise otsuse, mis jõustus 15. novembril 2019. Selle otsusega jättis FRA direktor distsiplinaarnõukogu järeldused jõusse, välja arvatud seal soovitatud karistuse, leides, et palgaastme alandamine ei ole personalieeskirjade artiklites 11, 12 ja 21 ette nähtud ametikohustuste rikkumiste raskuse kohta piisav. Muu hulgas märkis FRA direktor esiteks, et distsiplinaarnõukogu ei viidanud kergendavatele asjaoludele, kuid mainis raskendavaid asjaolusid, nimelt et apellandi käitumine oli tahtlik, et ta püüdis parandada oma mainet tööga, mis oli plagiaat, et ta ei tunnistanud oma rikkumise raskust ning et FRA maine kahjustamise oht oli tõeline; teiseks märkis ta, et usalduslik suhe on tõsiselt kannatada saanud.

42. Peale selle leidis FRA direktor, et distsiplinaarnõukogu ei võtnud piisavalt arvesse personalieeskirjade rikkumiste raskust esiteks apellandi käitumise aspektist, mille FRA direktor kvalifitseeris „suurima raskusastmega rikkumiseks“, ja teiseks sellise käitumise mõju aspektist FRA mainele, kuna apellant tekitas omal käel tegutsedes märkimisväärseks ajaks tõsise ohu, et see maine saab kahjustada. FRA direktor kinnitas distsiplinaarnõukogu järeldust, et usalduslik suhe on tõsiselt kannatada saanud, leidis aga ise, et see suhe on pöördumatult rikutud ja seetõttu ei ole palgaastme alandamine piisav karistus.

43. Teenistusest vabastamise otsuse peale esitas apellant 16. detsembril 2019 kaebuse.

44. FRA direktor tegi 15. aprillil 2020 otsuse, millega jäeti see kaebus rahuldamata.

B. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

45. Avaldusega, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 23. juulil 2020, esitas apellant ELTL artikli 270 alusel hagi, milles ta palus tühistada teenistusest vabastamise otsuse ja vajaduse korral ka otsuse, millega kaebus rahuldamata jäeti, ning mõista talle välja hüvitis väidetavalt tekitatud varalise ja mittevaralise kahju eest.

46. Oma hagi põhjenduseks esitas apellant esimese võimalusena kaheksa väidet ja teise võimalusena ühe väite, mis on järgmised:

- esimene väide, et on rikutud õiguskindluse põhimõtet, rikutud õigusnorme, tehtud ilmne hindamisviga ning rikutud 9. aprilli 1936. aasta föderalse kirjandus- ja kunstiteoste autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste seaduse (Bundesgesetz über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Kunst und über verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) (*BGBI.* 1936, 111/1936)) § 7 lõiget 1 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklit 11 esiteks sellega, et plagiaati käsitati personalieeskirjade rikkumisena, teiseks ei olnud kopeeritud tekstidel selle seaduse kaitset ja kolmandaks rikuti tema sõnavabadust;
- teine väide, et menetleja ja FRA direktor rikkusid distsiplinaarmenetluse algatamisel hoolsuskohustust või hoolitsemiskohustust, samuti rikuti neid kohustusi tema teenistusest vabastamise otsusega ja distsiplinaarnõukogus, rikutud on ka süütuse presumptsiooni ning haldusjuurdlustes ja distsiplinaarmenetlustes nõutavat ranget tõendamisstandardit;
- kolmas väide, et FRA direktor kui teenistuslepingute sõlmimise pädevusega ametiisik ei olnud neutraalne, erapooletu ja objektiivne ning et on rikutud süütuse presumptsiooni ja kuritarvitatud võimu;
- neljas väide, et on tehtud ilmseid hindamisvigu küsimuses, kas apellant rikkus personalieeskirjade artikleid 11, 12 ja 21;
- viies väide, et haldusjuurdlus algatati õigusvastaselt, sest puuduvad *prima facie* tõendid, samuti algatati õigusvastaselt distsiplinaarmenetlus;
- kuues väide, et menetleja ei järginud juurdluse raamistikku ning et on rikutud FRA haldusnõukogu 22. mai 2013. aasta otsuse 2013/01 haldusjuurdluste ja distsiplinaarmenetluste toimetamise kohta artikli 4 lõiget 2 ja artikli 7 lõiget 6; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2018. aasta määruse (EL) 2018/1725, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset isikuandmete töötlemisel liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning isikuandmete vaba liikumist, ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 45/2001 ja otsus nr 1247/2002/EÜ (ELT 2018, L 295, lk 39), artikli 4 lõike 1 punkte a–d ja artikli 5 lõike 1 punkti a ning enne määruse 2018/1725 kehtima hakkamist Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määruse (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT 2001, L 8, lk 1; ELT eriväljaanne 13/26, lk 102) artikli 4 lõike 1 punkte a–d ja artikli 5 lõike 1 punkti a; samuti on eiratud tühistava kohtuotsuse õiguslikke tagajärgi;
- seitsmes väide, et menetleja ei olnud erapooletu, neutraalne ega objektiivne;
- kaheksas väide, et on rikutud kaitseõigusi, eelkõige õigust olla ära kuulatud, personalieeskirjade IX lisa artikleid 1 ja 2 ning artiklit 12, ja

- teise võimalusena esitatud üheksas väide, et apellandile ette heidetud tegude eest teenistusest vabastamisega karistades rikuti proportsionaalsuse põhimõtet.

47. Vaidlustatud kohtuotsusega jättis Üldkohus apellandi tühistamis- ja hüvitisnõuded tervikuna rahuldamata. Samuti otsustas Üldkohus, et menetlust korraldavate meetmete taotlusi ei ole vaja rahuldada.

IV. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

A. Menetlus Euroopa Kohtus

48. Kodukorra artikli 76 lõike 2 alusel otsustas Euroopa Kohus kohtuistungit mitte korraldada.

B. Poolte nõuded

49. Apellant palub Euroopa Kohtul

- tühistada vaidlustatud kohtuotsus;
- sellest tulenevalt tühistada FRA direktori 12. novembri 2019. aasta otsus määrata distsiplinaarkaristuseks teenistusest vabastamine alates 15. novembrist 2019, vajaduse korral tühistada FRA direktori 15. aprilli 2020. aasta otsus, millega jäeti kaebus rahuldamata, ning mõista apellandi kasuks välja hüvitis talle tekitatud varalise ja mittevaralise kahju eest;
- mõista kõik kohtukulud välja FRA-lt.

50. FRA palub Euroopa Kohtul:

- jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ja
- mõista kõik kohtukulud välja apellandilt.

V. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

51. Nagu ma sissejuhatuses märkisin, käsitlen oma ettepanekus ainult apellatsioonkaebuse neljandat väidet. Tuleb märkida, et käesolevale kohtuasjale on omane teatav keerukus, kuna käesoleva vaidluse aluseks olevate asjaolude kohta on tehtud otsuseid mitmes liidu kohtus. Et selle kohtuasja tuuma moodustavaid õiguslikke küsimusi oleks kergem mõista, tundub mulle mõistlik need enne otseses mõttes õiguslikku analüüsi lühidalt kokku võtta.

52. Õigusküsimused puudutavad esiteks tõendamisenõudeid, mis peavad olema täidetud, et distsiplinaarmenetluses oleks haldusjuurdluste algatamine õigustatud, teiseks seda, kui täpselt peab administratsioon piiritlema personalieeskirjadest tulenevate kohustuste rikkumised, mida asjaomasele ametnikule ette heidetakse, ning kolmandaks administratsiooni kohustust

täpsustada, milliseid konkreetseid personalieeskirjade sätteid on rikutud. Oma analüüsis selgitan, millised personalieeskirjade sätted reguleerivad distsiplinaarmenetlust, eriti selle juurdlusetappi, et seejärel analüüsida, kas Üldkohtu arutluskäik vastab selle õigusliku raamistiku nõuetele.

53. Konkreetsemalt näitan, et Üldkohus ei analüüsinud, kas juurdlus algatati personalieeskirjade artikli 86 alusel õiguspäraselt. Täpsemalt jättis Üldkohus selgelt väljendamata, et ametniku suhtes sellise juurdluse algatamine on õigustatud üksnes siis, kui on põhjust oletada, et ametnik on jätnud personalieeskirjadest tulenevad kohustused täitmata. Kuna Üldkohus paistab lähtuvat eeldusest, et selliseid samme võib astuda ka väidetava autoriõiguste rikkumise menetlemiseks, rikub tema arutluskäik minu hinnangul õigusnormi.

B. Apellatsioonkaebuse neljas väide

1. Poolte argumentid

54. Oma neljanda väitega heidab apellant Üldkohtule sisuliselt ette seda, et viimane rikkus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 101, 106, 107, 111–113 ja 122 mitut õigusnormi ning tegi ilmseid hindamisvigu ja moonutas tõendeid selle analüüsimisel, kas haldusjuurdluse algatamine oli õiguspärane, ning et ta ei esitanud selle kohta piisavalt põhjendusi.

55. Esiteks väidab apellant, et Üldkohus moonutas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 107 tõendeid ja tegi ilmse hindamisvea, sest toimiku materjalidest on näha, et konsultatsioon OLAFigal lisati alles FRA direktori aruandele ja sellegi sai apellant kätte alles pärast 27. veebruari 2019. Seetõttu ei olnud apellandil teavet OLAFigal toimunud konsultatsiooni sisust ei juurdluse algatamisel 23. märtsil 2018 ega distsiplinaarmenetluse algatamisel 23. oktoobril 2018. Kui Üldkohus järeldas, et apellandil oli uurimise algatamisel piisavalt teavet, ning kohaldas analoogia alusel 5. oktoobri 2005. aasta kohtuotsusest Rasmussen vs. komisjon (T-203/03, EU:T:2005:346) tulenevat kohtupraktikat, rikkus ta seega õigusnormi.

56. Teiseks väidab ta, et Üldkohus jättis hindamata haldusjuurdluse algatamise õigusliku konteksti. Apellandi väitel tuleb arvesse võtta personalieeskirjade artikli 86 lõigete 1 ja 2 sõnastust, milles kõneldakse personalieeskirjade rikkumise tõenditest, mis tähendab *prima facie* tõenditele rajanevat põhjendatud kahtlust. Seega on haldusjuurdluse ainus õiguspärane eesmärk kontrollida personalieeskirjade rikkumise põhjendatud kahtlust *prima facie* tõendite põhjal. Lisaks on apellant seisukohal, et haldusjuurdlus on määratluse poolest andmetöötlus, mida tohib määruse nr 45/2001 artikli 4 kohaselt teha „täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ning õiguspärastel eesmärkidel“.

57. Apellant lisab, et kui Üldkohus märkis, et personalieeskirjade IX lisa artiklid 1 ja 2 ei nõua ametisse nimetavalt asutuselt või ametiisikult täpsustamist, milliseid konkreetseid personalieeskirjade sätteid on väidetavalt rikutud, rikkus ta õigusnorme, kuna see küsimus kuulub pigem personalieeskirjade artikli 86 lõike 2 ja määruse nr 45/2001 kohaldamisalasse. Viimaks märgib apellant, et personalieeskirjade artikli 86 lõikes 2 on sätestatud, et haldusjuurdluse võib algatada üksnes selleks, et kontrollida personalieeskirjade rikkumist, mitte aga personalieeskirjadest eraldiseisva intellektuaalomandi õiguse rikkumist.

58. Kolmandaks väidab apellant, et Üldkohus rikkus õigusnorme vaidlustatud kohtuotsuse punktis 111, jättes kohaldamata 8. juuli 2008. aasta kohtuotsusest Franchet ja Byk vs. komisjon (T-48/05, EU:T:2008:257) tuleneva kohtupraktika, mida kinnitati 12. juuli 2012. aasta

kohtuotsusega komisjon vs. Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370) ning mille kohaselt peavad administratsiooni käsutuses enne distsiplinaarmenetluse algatamist olema piisavalt täpsed ja asjakohased üksikasjad.

59. FRA väidab vastu, et neljas väide on vastuvõetamatu, ja lisab, et igal juhul on see ilmselgelt põhjendamatu. Ta väidab, et selle väitega vaidleb apellant puhtalt faktihinnangute vastu, püüdes neid esitada õigusliku argumendina. Täpsemalt väidab ta sisuliselt, et küsimused, kas esiteks oli olemas põhjendatud ja tõenditel põhinev kahtlus, et on toime pandud distsiplinaarrikkumine, ning kas teiseks oli apellandil võimalik mõista tema vastu esitatud süüdistusi, kujutavad endast faktilisi asjaolusid.

2. Hinnang

a) Haldusjuurdlust reguleeriv õiguslik raamistik

60. Enne käesolevas kohtuasjas tõstatatud õiguslike küsimuste põhjalikumat analüüsi pean vajalikuks kirjeldada lühidalt õiguslikku raamistikku, mis reguleerib haldusjuurdlust distsiplinaarasjas.

61. Kõigepealt tuleb märkida, et personalieeskirjade artikli 86 lõike 3 kohaselt on „[d]istsiplinaareeskirjad, -menetlused ja -meetmed ning *haldusjuurdlusti käsitlevad eeskirjad ja menetlused* [...] sätestatud [nende personalieeskirjade] IX lisas“ (kohtujuristi kursiiv). Selle lisa sätete kohaselt koosneb distsiplinaarmenetlus kahest eraldi etapist, millest esimene seisneb ametisse nimetava asutuse või ametiisiku otsusega algatatud haldusjuurdlustes, milles kaalutakse süüstavaid ja süüst vabastavaid asjaolusid ning mis lõpetatakse juurdlusaruandega pärast seda, kui asjaomane isik on talle ette heidetavate asjaolude kohta ära kuulatud, ja teine seisneb distsiplinaarmenetluses kui sellises, mille algatab ametisse nimetav asutus või ametiisik selle juurdlusaruande alusel ja mis eeldab, et ametnik kuulatakse ära enne, kui ametisse nimetav asutus või ametiisik talle karistuse määrab.²

62. Ettepanekus, mille ma esitasin kohtuasjas DD vs. FRA (C-587/21 P), oli mul võimalus kujundada seisukoht, kuidas tõlgendada personalieeskirjade IX lisa artiklit 3, mille eesmärk on reguleerida neid administratsiooni võimalusi, mis tal on juurdlusteapi lõpus. Käesolev kohtuasi erineb eelmainitud kohtuasjast selle poolest, et puudutab haldusjuurdluste algatamise võimalust. Niisiis on tegemist selles lisa reguleeritud menetluse algetapiga.

63. Selle kohta tuleb märkida, et personalieeskirjade artikli 86 lõikes 2 on sätestatud, et kui „ametisse nimetav asutus või ametiisik või [OLAF] saab teada tõenditest, mis annavad põhjust oletada, et kohustused lõike 1 tähenduses on täitmata jäetud, võivad nad algatada haldusjuurdluste, et *tõendada, kas selline täitmatajätmine on aset leidnud*“ (kohtujuristi kursiiv). Sellesamas lõikes 1 on sätestatud, et „[a]metnik või endine ametnik, kes kas tahtlikult või süülise hooletuse tõttu *ei täida oma käesolevatest personalieeskirjadest tulenevaid kohustusi*, kannab distsiplinaarvastutust“ (kohtujuristi kursiiv). Tõlgendades neid kaht lõiget nende koostoimes, saab seega järeldada, et personalieeskirjade artikli 86 lõige 2 annab administratsioonile pädevuse algatada juurdluste oletuse põhjal, et *ametnik on rikkunud personalieeskirjadest tulenevaid kohustusi*. Küsimus, kas distsiplinaarmenetlus võib laieneda muude kohustuste rikkumise,

² 14. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Bernaldo de Quirós vs. komisjon (C-583/19 P, EU:C:2021:844, punkt 56).

näiteks autoriõiguste rikkumise menetlemisele, mida paistavad mõista andvat mitu Üldkohtu tõdemust vaidlustatud kohtuotsuses, väärib minu arvates käesolevas ettepanekus põhjalikumat analüüsi.

64. Lisaks tuleneb Üldkohtu praktikast, et haldusjuurdluse algatamise otsus ei ole huve kahjustav akt, mille peale saaks esitada kaebuse ja seejärel vajaduse korral tühistamishagi liidu kohtule.³ Nagu selle sätte sõnastus ise näitab, *on juurdluse eesmärk just võimaldada ametisse nimetaval asutusel või ametiisikul kontrollida, kas ametnikud on oma kohustused täitmata jätnud*, mis välistab selle, et administratsioon oleks oma lõpliku seisukoha juba kujundanud. Selles kontekstis ei tohi unustada ka seda, et asjaomase ametniku suhtes kehtib süütuse presumptsiooni põhimõte, mis nõuab administratsioonilt kogu distsiplinaarmenetluse vältel vaoshoitud väljenduslaadi. Kooskõlas eespool kirjeldatud eesmärgiga nõuab personalieeskirjade IX lisa artikkel 3, et igale distsiplinaarmenetlusele eelneks kohustuslikus korras selline juurdlus.⁴

65. Kuigi institutsioonidel on haldusjuurdluse algatamise suhtes ulatuslik kaalutusõigus, *peab siiski esinema põhjendatud kahtlus, et distsiplinaarrikkumine on toime pandud*.⁵ Teisisõnu peab neil olema asjaomase isiku vastu *prima facie* tõendeid.⁶ Ametniku õiguste kaitsmiseks peab administratsioon veenduma, et enne juurdluse algatamist oleks tema käsutuses kaudseid tõendeid, mis annavad põhjust eeldada, et asjaomane isik on oma personalieeskirjadest tulenevad kohustused täitmata jätnud, ning et enne distsiplinaarmenetluse algatamist oleks tema käsutuses piisavalt täpseid ja asjakohaseid üksikasju, mis tema kahtlusi kinnitaks. Juurdluse algatamiseks sellise tingimuse seadmine tundub olevat hädavajalik, võttes arvesse tõsiseid ja pöördumatuid tagajärgi, mida distsiplinaarmenetlus võib põhjustada.⁷

66. Ettepanekus, mille ma esitasin kohtuasjas DD vs. FRA (C-587/21 P), juhtisin tähelepanu asjaomase ametniku hea nime ja ametialase maine kahjustamise ohule. Selles kontekstis rõhutasin, et administratsioon oli kohustatud enne distsiplinaarmenetluse algatamise otsuse tegemist kontrollima ametnikule etteheidetavate asjaolude tõlevastavust ja raskust. Oma argumentide põhjendamiseks viitasin mitmele IX lisa sättele – nimelt artikli 22 lõikele 2, artiklile 27 ja artiklile 29 –, millest on selgelt näha, et personalieeskirjad kehtestanud seadusandja oli täiesti teadlik negatiivsest mõjust, mida distsiplinaarmenetluse põhjendamatu algatamine võib ametniku mainele avaldada.⁸

67. Ühest küljest peavad tõendamisele kehtima ranged nõuded, võttes arvesse vajadust kaitsta asjaomase ametniku õigusi. Teisest küljest tuleb märkida, et eelmistes punktides viidatud sätted puudutavad olukorda, kus otseses mõttes distsiplinaarmenetlus on juba algatatud, samas kui käesolev kohtuasi puudutab pigem haldusjuurdluse algatamiseks nõutava künnise küsimust. Kuna niisuguse juurdluse eesmärk on just nimelt see, et administratsioon saaks kontrollida, kas ametnikud on oma kohustused täitmata jätnud, ei oleks mõlemale menetlusetapile samade nõuete kehtestamine minu hinnangul mõistlik. Mõistlikum on anda administratsioonile menetluse algstaadiumis teatav kaalutusruum. Seda küsimust analüüsitakse käesolevas ettepanekus samuti põhjalikumalt.

³ 13. märtsi 2003. aasta kohtuotsus Pessoa e Costa vs. komisjon (T-166/02, EU:T:2003:73, punkt 59) ning 8. juuli 2008. aasta kohtuotsus Franchet ja Byk vs. komisjon (T-48/05, EU:T:2008:257, punkt 367).

⁴ 14. veebruari 2017. aasta kohtuotsus Kerstens vs. komisjon (T-270/16 P, EU:T:2017:74, punktid 61 ja 62).

⁵ 13. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus A ja G vs. komisjon (F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2, punktid 173 ning 188).

⁶ 19. juuni 2013. aasta kohtuotsus Goetz vs. Regioonide Komitee (F-89/11, EU:F:2013:83, punkt 185).

⁷ 12. juuli 2012. aasta kohtuotsus komisjon vs. Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, punkt 150).

⁸ Vt minu ettepanek kohtuasjas DD vs. FRA (C-587/21 P, punkt 70 jj).

b) *Mis kohustused on ametnikul, kelle rikkumise kohta võidakse haldusjuurdlus algatada*

68. Esimene küsimus, mida tuleb analüüsida, seisneb selles, millised kohustused on ametnikul, kelle rikkumise kohta võidakse algatada haldusjuurdlus. Nagu ma eespool märkisin, viitab personalieeskirjade artikli 86 lõige 1 „[a]metniku [...] *personalieeskirjadest tuleneva[tele] kohustus[tele]*“ (kohtujuristi kursiiv). Sõnastus, mida on kasutatud kõigis keeleversioonides, ei jäta minu arvates mingit kahtlust, et tegemist on *konkreetselt just personalieeskirjadest tulenevate kohustustega*. Selline järeldus on loogiline, sest ametniku ja tema institutsiooni vahelist suhet reguleerivad normid on enamjaolt kodifitseeritud neis personalieeskirjades.

69. Kuigi avalikku teenistust reguleerivaid õigusnorme leidub kõigil liidu õiguskorra normihierarhia tasanditel, *on personalieeskirjad sellegipoolest keskne liidu institutsioonides töötavatele ametnikele kohaldatavaid norme sisaldav õigusakt*, kuna selles on muu hulgas üksikasjalikult sätestatud, millised on nende õigused ja kohustused.⁹ Sama kehtib ka teenistustingimuste kohta, eriti kuna neis on ette nähtud, et personalieeskirjade sätteid kohaldatakse analoogia alusel teenistujate suhtes, nagu artiklite 11–26a puhul.¹⁰

70. Seisukoht, et liidu administratsioon peab menetlema ka muid õigusrikkumisi, sealhulgas liikmesriigi intellektuaalomandiõiguse rikkumisi, ei tundu mulle seevastu eriti veenev. Seda enam, et käesolevas kohtuasjas ei ole sugugi kindel, et neil liikmesriigi õiguse rikkumistel on karistusõiguslikud tagajärjed,¹¹ millest võib tekkida küsimus, kas personalieeskirjade artiklit 23, mille kohaselt on liidu ametnikel ja teenistujatel „kehtivate seaduste ja politseieeskirjade“, sealhulgas karistusõiguse järgimise kohustus, saab kohaldada¹². Nimelt *ei lähe see seisukoht vastuollu mitte ainult personalieeskirjade artikli 86 lõike 2 sõnastusega, vaid ka distsiplinaarkorra esemega, mis hõlmab üksnes ametniku ja institutsiooni töösuhet*. Tõsi, see asjaolu ei välista küll, et ametnikule kehtivad tema pädevuse teostamisel teatud eeskirjad, mida ei ole personalieeskirjades sõnaselgelt sätestatud, mille rikkumine toob seega kaasa distsiplinaarmeetmed.

71. Selleks on siiski vaja, et neist eeskirjadest saaks töösuhet kehtestava õigusliku dokumendi osa, sest muidu ei oleks tagatud, et need on ametnikule siduvad. Lisaks peab tegemist olema eeskirjadega, mis konkretiseerivad personalieeskirjade artiklis 11 jj ette nähtud kohustused piisavalt täpselt, et ametnik saaks neist teada ja tagaks nende täieliku järgimise. Niisugune lähenemine on minu hinnangul ainuvõimalik, seda enam, et personalieeskirjade artikkel 11 ja sellele järgnevad artiklid on *sõnastatud üsna abstraktselt ja üldsõnaliselt, kasutades sageli määratlemata õigusmõisteid*, nagu apellant õigesti märgib. Just sel põhjusel käsitletakse ja täpsustatakse teatavate ametniku kohustuste sisu institutsioonide vastu võetud hea tava eeskirjades.¹³

72. Personalieeskirjade artiklit 12, mis on Üldkohtu analüüsi keskmes, on liidu kohtud tõlgendanud nii, et selle sätte eesmärk on tagada, et ametnikud käituvad väärikalt viisil, mis vastab eriti hea ja lugupeetava käitumise tavale, mida rahvusvahelise avaliku institutsiooni teenistuses olevatelt isikutelt õigustatult eeldatakse, ning et just nagu personalieeskirjade artiklid 11 ja 21, on ka see säte üks ametnike lojaalsuskohustuse konkreetseid väljendusi. Lojaalsuskohustus eeldab, et ametnik mitte ainult ei hoidu ametiväärikust ning institutsiooni ja

⁹ Vt selle kohta minu ettepanek kohtuasjas PV vs. komisjon (C-640/20 P, EU:C:2022:736, punkt 69).

¹⁰ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Namur, Bruylant, 2017, lk 248.

¹¹ Nimelt ei selgu toimikust, kas Austria õigusnormidega reguleeritud autoriõiguste rikkumise eest karistatakse kriminaalkorras või kuuluvad need õigusnormid avaliku korra valdkonda.

¹² Vt selle kohta minu ettepanek kohtuasjas PV vs. komisjon (C-640/20 P, EU:C:2022:736, punkt 77).

¹³ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Namur, Bruylant, 2017, lk 169.

selle asutuste lugupeetavust riivavast käitumisest, vaid mida kõrgemal palgaastmel ta on, seda enam peab tema käitumine olema väljaspool igasugust kahtlust, et institutsiooni ja tema vaheline usaldussuhe alati säilib.¹⁴ Kui kasulik see kohtupraktika ka selle sätte mõistmiseks on, *ei saa see asendada institutsiooni enda poolt tema sisestes õiguslikes dokumentides täpselt kindlaks määratud töökohustusi*.

73. Ametniku kohustuste kindlaksmääramisel on suur täpsus hädavajalik, et ennetada administratsiooni poolsete kuritarvituste riski. Kuna administratsioonil on pädevus võtta ametniku suhtes distsiplinaarmedeid, *peab ametnikul olema õigus nõuda selliste meetmete kohtulikku kontrolli*. Sellega seoses tuleb märkida, et kuigi distsiplinaarmenetluse algatamise otsust ei käsitata personalieeskirjade artikli 91 tähenduses isikut kahjustava meetmena, saab seda siiski kaudselt vaidlustada hagiga, mis esitatakse ametniku huve kahjustava lõpliku distsiplinaarotsuse peale.¹⁵

74. Pealegi ei takista asjaolu, et distsiplinaarmenetlus on lõpetatud ilma asjaomasele ametnikule distsiplinaarkaristust määramata, kohtupraktika kohaselt liidu kohtul kontrollida, kas asjaomase isiku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise otsus on õiguspärane.¹⁶ Harta artiklis 47 sätestatud õigust tõhusale kohtulikule kaitsel kahjustataks aga tõsiselt, kui liidu kohtul ei oleks võimalik *endal kontrollida, kas asjaomane ametnik on oma personalieeskirjadest tulenevad kohustused, mida on vajaduse korral täpsustatud asutusesiseste õiguslike dokumentidega, tõepoolest täitmata jätnud*. Ametniku kohustuste eelnev ja piisavalt üksikasjalik piiritlemine aitab seega tagada tõhusat kohtulikku kaitset.

75. Käesoleva juhtumi kohta tuleb märkida, et Üldkohus osutas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 16, et *juurdluse eesmärk oli teha kindlaks, kas personalieeskirju või intellektuaalomandi õigust on rikutud*. Selle kohta tõden, et Üldkohus jättis võtmata seisukoha nii personalieeskirjade artikli 86 lõike 2 kohaldamisala kui ka võimaluse suhtes, et see sätte võib välistada igasuguse võimaluse menetleda distsiplinaarmenetluses intellektuaalomandi õiguse rikkumisi, nagu ma eelmistes punktides selgitasin. Isegi kui Üldkohus viitab personalieeskirjade artiklitele 11, 12 või 21, möönab ta vaidlustatud kohtuotsuse punktis 65 sellegipoolest ise, et neis sätetes ei ole „plagiaati“ õigusvastase käitumisena mainitud. Seega ei ole Üldkohtu arutluskäigust *võimalik selgelt aru saada, kas apellanti süüdistatakse Austria õigusega reguleeritud autoriõiguste või hoopis personalieeskirjadest tulenevate kohustuste rikkumises*.

76. Lisaks tuleb märkida, et Üldkohus analüüsib vaidlustatud kohtuotsuse punktis 66 jj, kas apellandi käitumine võis tema ametiväärrikust personalieeskirjade artikli 12 mõttes kahjustada. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 68 esitatud arutluskäigust ei selgu siiski, millisele õiguslikule dokumendile Üldkohtu järeldus toetub. Vastupidi, Üldkohus lähtub üldistest kaalutlustest, mis puudutavad plagiaadi mõistet kunsti ja kirjanduse valdkonnas, ning heidab seejärel apellandile ette ebaprofessionaalsust. Asjaolu, et kohustust, mida apellant olevat rikkunud, ei ole täpselt nimetatud, paneb eeldama, et tegelikult karistatakse autoriõiguste rikkumiste eest.

¹⁴ Vt selle kohta 15. mai 1997. aasta kohtuotsus *N vs. komisjon* (T-273/94, EU:T:1997:71, punktid 127 ja 129), mis jäeti apellatsioonimenetluses muutmata 16. juuli 1998. aasta kohtumäärusega *N vs. komisjon* (C-252/97 P, EU:C:1998:385), ning 19. mai 1999. aasta kohtuotsus *Connolly vs. komisjon* (T-34/96 ja T-163/96, EU:T:1999:102, punktid 124, 127 ja 128).

¹⁵ 13. märtsi 2003. aasta kohtuotsus *Pessoa e Costa vs. komisjon* (T-166/02, EU:T:2003:73, punkt 37) ning 8. juuli 2008. aasta kohtuotsus *Franchet ja Byk vs. komisjon* (T-48/05, EU:T:2008:257, punkt 340).

¹⁶ 13. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus *A ja G vs. komisjon* (F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2, punkt 352).

77. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 70 tugineb Üldkohus nii ametniku palgaastmele kui ka asjaolule, et ametnik töötas vastutaval ametikohal ning et FRA oli andnud talle ülesandeks teha uurimistööd ja koostada õiguslikke analüüse ning anda poliitika kujundamise alast nõu. Siiski jätab Üldkohus konkreetse personalieeskirjade või FRA siseste õiguslike dokumentide sätte nimetamata, kinnitades, et dokumendi allikatele viitamata jätmist peetakse personalieeskirjade artiklis 12 sätestatud nõuete rikkumiseks. See nimetamata jätmine on seda tõsisem, et kutsealased tagajärjed olid apellandile rängad. Tuleb meenutada, et distsiplinaarmenetluse tulemusel karistati apellanti teenistusest vabastamisega, mida määratakse vaid kõige raskematel juhtudel.¹⁷

78. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 72 viitab Üldkohus „asutusesisestele tulemuste avaldamise ja esitamise eeskirjadele“, ütlemata siiski, milline on selle dokumendi õigusjõud FRA siseses õiguskorras. Üldkohus väidab, et allikatele viitamise tähtsus tuleneb neist eeskirjadest selgelt. Ometi jätab Üldkohus kõnealuse eeskirja täpse sõnastuse osundamata ning selgitamata, kas kõik nende eeskirjade rikkumised peaks tema hinnangul automaatselt kaasa tooma distsiplinaarkaristused. Üldkohtu ranges tõlgenduses paistab see nii olevat. Selleks, et niisugune dokument saaks olla õiguslik alus, mille põhjal saab ametniku suhtes selliseid meetmeid võtta, on aga vaja selgitada, milline on täpselt selle õigusjõud, ning selle selgitamise jättis Üldkohus ilmselgelt tegemata.

79. Seevastu paistab Üldkohus tuginevat apellandi ametikoha laadiga seotud argumendile, mis kätkeb eeldust, et apellant oli personalieeskirjadest tulenevate kohustuste väidetavast rikkumisest teadlik. Kuna selle argumendi eesmärk on nähtavasti vabastada Üldkohus kohustusest kirjeldada täpselt seda alust, millest apellandi kohustus tuleneb, ei pea ma vaidlustatud kohtuotsuse punktides 53–76 esitatud arutluskäiku järjekindlaks. Seega on apellandi kriitika, milles ta vaidleb vastu Üldkohtu lähenemisviisile, minu hinnangul põhjendatud.

80. Eeltoodu põhjal tuleb selles analüüsietaapis asuda seisukohale, et Üldkohus jättis ütlemata, et haldusjuurdrluse saab algatada üksnes nende ametniku kohustuste rikkumise suhtes, mis on personalieeskirjades sätestatud. Üldkohus oleks pidanud selgitama, et see asjaolu ei välista, et selline juurdrlus võib laieneda intellektuaalomandi õiguse rikkumistele, kui nende õigusnormide järgimine kuulub ametniku kohustuste hulka, ent see peab siiski olema ametniku ja tema institutsiooni vahelist töösuhet reguleerivates õiguslikes dokumentides sõnaselgelt sätestatud.¹⁸

81. Üldkohus jättis aga võtmata seisukoha selle suhtes, mis õiguslik staatus on eelmainitud „asutusesisestel tulemuste avaldamise ja esitamise eeskirjadel“, mis nõuavad dokumendi allikatele viitamist. Kuna Üldkohus ei võta arvesse avaliku teenistuse õiguse nõudeid, eriti vajadust, et ametnik oleks enne distsiplinaarmenetluse algatamist teadlik, mis ulatusega on tema kohustused institutsiooni ees, rikub tema arutluskäik minu hinnangul õigusnormi.

¹⁷ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Namur, Bruylant, 2017, lk 225.

¹⁸ Ma ei välista võimalust, et autoriõiguste kaitse võib siduda ametniku „personalieeskirjadest tulenevate kohustustega“, tingimusel et selline seos on õiguslikult korrektselt loodud näiteks ameti siseaktidega, millel võivad olla vajalikud siduvad tagajärjed. Käesolevas kohtuasjas märgin esiteks, et Üldkohus ei ole tuvastanud, milline õigusjõud on FRA kohaldatavatel „asutusesisestel tulemuste avaldamise ja esitamise eeskirjadel“, ning teiseks piirduvad need asutusesisesed eeskirjad kõigest ametnikule meelde tuletamisega, et teksti koostamisel on vaja arvesse võtta hulka peamiselt stiililisi nõudeid (sealhulgas nõuet „kontrollida ja lisada viited varasematele asjakohastele töödele“), ülendamata neid nõudeid siiski „personalieeskirjadest tulenevateks kohustusteks“, mille täitmata jätmine tooks kahtlemata kaasa distsiplinaarmenetluse. Kolmandaks tasub märkida, et autoriõigustest otsesõnu juttu ei ole.

c) „Prima facie tõendite“ nõue haldusjuurdluse algatamiseks

82. Veel üks õigusküsimus, mida tuleb analüüsida, puudutab „prima facie tõendite“ nõuet, mille korral on juurdluse algatamine õigustatud. Nagu ma märkisin haldusjuurdlust reguleerivat õiguslikku raamistikku tutvustades, on vaja *põhjendatud kahtlust, et distsiplinaarrikkumine on toime pandud*. Administratsioon peab veenduma, et tal oleks enne juurdluse algatamist *kaudseid tõendeid, mille põhjal saab eeldada, et asjaomane isik on oma personalieeskirjadest tulenevaid kohustusi rikkunud*. Eelmainitud põhjustel tuleb administratsioonile menetluse algstaadiumis teatav kaalutlusruum anda.¹⁹ Viimaks on ütlema tagi selge, et igal üksikjuhul on vaja uurida, kas sellise juurdluse algatamise tingimused on täidetud.

83. Käesolevas asjas väidab apellant, et puuduvad *prima facie* tõendid, mille põhjal oleks tema suhtes uurimise algatamine õigustatud. Sellega seoses tuleb esiteks märkida, et Üldkohus ei väljendanud tegelikult seisukohta ei personalieeskirjade artikli 86 lõike 2 kohaldamisala ega võimaluse suhtes, et see säte võib välistada igasuguse võimaluse distsiplinaarmenetluses autoriõiguse rikkumist menetleda. Kui Üldkohus oleks selle suhtes seisukoha kujundanud, oleks olnud võimalik välistada juurdluse algatamist õigustava *prima facie* tõendi vajadus, vähemalt selles osas, mis puutub Austria autoriõiguse rikkumisse.

84. Nagu apellant õigesti märgib, *eeldab mõiste „prima facie tõendid“ nimelt loogiliselt, et olemas on mingi õiguslik kvalifikatsioon*. Sellepärast oleks Üldkohus pidanud tuvastama, et FRA rikkus distsiplinaarkorda, sest personalieeskirjade artikli 86 lõige 2 ei võimalda põhimõtteliselt autoriõiguste rikkumist menetleda. Tõsiasi, et Üldkohus seda ei tuvastanud, näitab, et ta ei analüüsinud juurdluse algatamise õiguspärasust apellandi suhtes õigesti, ning see kujutab endast hindamisviga.

85. Teiseks tuleb tõdeda, et Üldkohus keskendus oma analüüsis personalieeskirjadest tulenevate kohustuste rikkumisele, mida väitis FRA. Täpsemalt viitas Üldkohus personalieeskirjade artiklitele 11, 12 või 21 ning keskendus iseäranis personalieeskirjade artiklile 12, et kontrollida, kas on piisavalt kaudseid tõendeid, järeldamaks, et apellandi käitumine võib tema ametiväarikust kahjustada. Nagu ma eelmistes punktides juba märkisin, jättis Üldkohus siiski analüüsimata, milline õiguslik staatus on „asutusesisestel tulemuste avaldamise ja esitamise eeskirjadel“ ning kas nende eeskirjade rikkumisest piisab, et õigustada apellandi suhtes juurdluse algatamist. Sellist lähenemist oleks aga vaja olnud seda enam, et personalieeskirjade artikkel 12 on sõnastatud üsna üldsõnaliselt ja selles on kasutatud määratlemata õigusmõisteid. Asjaolu, et personalieeskirjadest tulenevat kohustust, mida apellant väidetavalt rikkus, ei ole täpselt nimetatud, näitab minu arvates, et Üldkohus ei analüüsinud hoolikalt, kas selleks, et FRA saaks sellise juurdluse algatada, olid tingimused täidetud.

86. Minu hinnangul ei vabasta isegi teatava kaalutlusõiguse tunnustamine *administratsiooni kohustusest tõendada, et on piisavalt tõendeid, mis annavad põhjust oletada, et kohustused on täitmata jäetud*. Mida raskem on ametniku vastu esitatud süüdistus, seda tähtsam on selle kohustuse täitmine. See kehtib mõistagi veel enam *eelneva kohustuse kohta piiritleda juurdluse ese võimalikult täpselt*, võttes arvesse asjaomase ametniku hea nime ja ametialase maine kahjustamise ohtu. Kaitseõiguste ja õiguskindluse järgimine nõuab, et ametnikul oleks võimalik mõista tema vastu esitatud süüdistust ja esitada süüst vabastavaid asjaolusid.²⁰

¹⁹ Vt käesoleva ettepaneku punkt 67.

²⁰ Tomac, J., „Régime disciplinaire“, Giacobbo, V., Perillo, E., ja Picod, F., *Statut de la Fonction Publique de l'Union Européenne: Commentaire article par article*, Namur, Bruylant, 2017, lk 331, milles meenutatakse vajadust järgida distsiplinaarmenetluses menetluslikke tagatiseid.

87. Neid kaalutlusi paistab Üldkohtu otsuses olevat siiski eiratud. Nähtavasti järgis Üldkohus pigem FRA seisukohta, hindamata faktilisi asjaolusid distsiplinaarkorra eeskirjade aspektist. Kuna Üldkohus eiras personalieeskirjade artikli 86 lõikes 2 ette nähtud tõendamisnõudeid, mis peavad olema täidetud, et haldusjuurdلuse algatamine oleks õigustatud, tuleb seega järeldada, et oma arutluskäigus rikkus ta õigusnormi.

d) Kohustus täpsustada, mis sätete rikkumist ametnikule ette heidetakse

88. Järgmiseks tuleb analüüsida, kas administratsioon on kohustatud haldusjuurdلuse algatamisel täpsustama, milliseid personalieeskirjade konkreetseid sätteid on rikutud. See küsimus on seotud Üldkohtu nendinguga vaidlustatud kohtuotsuse punktis 106, milles ta leidis, et personalieeskirjade IX lisa artiklites 1 ja 2 ei ole sellist kohustust kehtestatud.

89. Sellegipoolest tundub mulle, et sellest argumendist üksi ei piisa, et vabastada administratsioon kohustusest anda asjaomasele ametnikule võimalikult täpset teavet juurdلuse esemest, eriti sellest, milles teda süüdistatakse. Sellele küsimusele vastamiseks on pigem vaja vaadelda distsiplinaarmenetlust puudutavaid sätteid tervikuna. Nende sätete analüüsist tuleneb, et administratsioonil peab olema piisavalt kaudseid tõendeid, mis annavad enne juurdلuse algust põhjust oletada, et asjaomane isik on oma personalieeskirjadest tulenevad kohustused täitmata jättnud. Võttes arvesse asjaolu, et mõiste „*prima facie* tõendid“ nõuab mingi õigusliku kvalifikatsiooni olemasolu, on loogiline eeldada, et ka *administratsioon peab olema kuigivõrd veendunud selles, milliseid sätteid on tema arvates rikutud*. Teisisõnu näib mõeldamatu, et administratsioon saaks algatada juurdلuse, ilma et tal oleks vähemalt mingi ettekujutus konkreetse juhtumi suhtes kohaldatavatest sätetest. See ei välista küll seda, et administratsioon on sunnitud oma õiguslikku seisukohta juurdلuse käigus saadud teabe põhjal hiljem muutma, kuid miski ei viita sellele, et käesoleval juhul oleks nii olnud.

90. Samuti osutas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 106, et see, kui distsiplinaarmenetلuse algatamisel ei ole sõnaselgelt nimetatud neid personalieeskirjade sätteid, mille rikkumine lõpuks tuvastati, ei kahjusta tema kohtupraktika kohaselt asjaomase ametniku või teenistuja kaitset, kui tolle oli menetلuse algatamisel esitatud etteheidetest võimalik täpselt teada saada, milliste sätete rikkumist talle ette heidetakse. Üldkohus leidis, et veel enam kehtib selline lahendus juurdلuse algatamise otsuste puhul. *See kohtupraktika ei ole eeltoodud kaalutlustega, mis on seotud ametniku kaitseõiguste tagamisega, minu hinnangul aga vastuolus*, sest see puudutab nimelt kindlat olukorda, kus asjaomasel ametnikul on isegi siis, kui teda ei ole talle ette heidetavatest rikkumistest sõnaselgelt teavitatud, olnud võimalik aru saada, milliste sätetega on tegemist.

91. Erinevalt kohtuasjast Rasmussen vs. komisjon (T-203/03), mis puudutas ametniku esitatud valeandmeid, mis tunnistati põhjendatult tema ametiväärικust kahjustavaks käitumiseks personalieeskirjade artikli 12 mõttes, puudutab käesolev kohtuasi olukorda, kus teenistuja jättis viitamata ühe dokumendi allikatele. Selle kohta tuleb tõdeda, et küsimuses, kas selline siduv kohustus on olemas, lähevad poolte arvamused selgelt lahku. Selle tõdemuse taustal tundub mulle, et mõne vaidlusaluse personalieeskirjade sätte kohaldatavus ei ole nii selge, nagu Üldkohus väidab.

92. Muu hulgas näitab asjaolu, et FRA rajas apellandi suhtes algatatud juurdلuse Austria autoriõiguse sätete ja ühtlasi mitme personalieeskirjade sätte rikkumisele, et FRA ei olnud väidetavate rikkumiste õiguslikus kvalifikatsioonis kindel. Oletades, et see hüpotees on õige, ei

tundu mõistlik nõuda asjaomaselt ametnikult, et ta vajaliku õigusliku kvalifitseerimisega ise tegeleks, kui see ülesanne on institutsiooni ainuvastutusel. Neil põhjustel ei saa Üldkohtu viidatud kohtupraktikat minu hinnangul käesolevale asjale üle kanda.

93. Eeltoodust tuleneb, et argumendid, millega Üldkohus põhjendas seisukohta, et administratsioon ei ole kohustatud haldusjuurdluste algatamisel täpsustama, milliseid personalieeskirjade konkreetseid sätteid on tema arvates rikutud, tuleb tagasi lükata. Nagu ma oma analüüsis juba rõhutasin, *on sellise kohustuse nõudmine hädavajalik, et tagada distsiplinaarmenetluses asjaomase ametniku kaitseõigused ning tõhus kohtulik kontroll* liidu kohtus.

94. Kuigi administratsioonile tuleb anda teatav kaalutlusõigus, eriti menetluse algstaadiumis, võttes arvesse, et faktilised asjaolud võivad olla ebakindlad, ei tähenda see, et administratsioon võiks vabaneda *kohustusest võtta arvesse ametniku huvi, et tema vastu ei algatataks õigusvastaseid menetlusi, mis võivad kahjustada tema ametialast mainet.* Vastupidi, kui administratsioon otsustab, kas juurdlust algatada või mitte, lasub tal suur vastutus. Kui lubada administratsioonil toimetada ametniku suhtes sellist juurdlust, ilma et viimane teaks täpselt, mida talle ette heidetakse, kusjuures see teadmatus võib kesta määramatult kaua, tekib minu arvates omavoli oht. Selle tagajärg oleks, et ametnikku kahtlustatakse üldjoontes milleski, ilma et tal oleks võimalik mingit kahtlust ümber lükata. Selline lähenemine on minu hinnangul vastuolus liidu õiguses ette nähtud menetluslike tagatistega.

95. Personalieeskirjade IX lisa artiklis 3 on küll ette nähtud ametniku õigus ärakuulamisele juurdluste lõpus, mis tähendab põhimõtteliselt võimalust tutvuda kõigi tema vastu esitatud süüdistustega ja esitada kaitseargumente. Olen siiski seisukohal, et eespool kirjeldatud ohte arvestades oleks vastuvõetamatu nõuda ametnikult, et tal tuleks oodata juurdluste lõpuni, enne kui ta saab kindlalt teada, milliseid rikkumisi talle ette heidetakse. Vastupidi, õiguskindlus on paremini tagatud, kui asjaomast ametnikku teavitatakse sellest võimalikult vara ja võimalikult täpselt. *See eeldab loogiliselt, et talle antakse kohaldatavatest personalieeskirjadest teada menetluse algstaadiumis.* See on veelgi vajalikum sellistel suhteliselt lihtsatel asjaoludel nagu käesolevas asjas, milles faktilisi asjaolusid pole eriti vaja selgitada.

96. Kuigi Üldkohus näib vaidlustatud kohtuotsuse punktis 104 nende kaalutlustega nõustuvat, tugines ta lõpuks juurdluste algatamise õiguspärasuse kontrollimise vältimiseks sellegipoolest alusetutele argumentidele. Konkreetsemalt *jättis Üldkohus kontrollimata, kas FRA tegi käesolevas asjas kohaldatavad personalieeskirjade sätted õigesti kindlaks.* Selle õigustamiseks, et FRA ei maininud apellandi käitumise suhtes haldusjuurdluste algatamise otsuses personalieeskirjade artiklit 21, piirdus Üldkohus viitamisega eelmainitud kohtupraktikale, kuigi see kohtupraktika ei olnud asjakohane. Järelikult tuleb apellatsioonkaebuse neljanda väite analüüsimisel asuda seisukohale, et Üldkohtu arutluskäigus rikuti õigusnormi.

3. Vahejärelalus

97. Üldkohtu toime pandud õigusnormide rikkumised, mis on käesolevas ettepanekus esitatud analüüsis tuvastatud, võib kokku võtta järgmiselt. Esiteks eiras Üldkohus asjaolu, et põhimõtteliselt võib haldusjuurdluste algatada üksnes personalieeskirjadest tulenevate kohustuste rikkumise suhtes. Teiseks eiras Üldkohus personalieeskirjade artikli 86 lõikes 2 ette nähtud tõendamisnõudeid, mis peavad täidetud olema, et juurdluste algatamine oleks õigustatud. Kolmandaks eiras Üldkohus asjaolu, et administratsioon on selles menetlusstaadiumis kohustatud täpsustama, milliseid personalieeskirjade konkreetseid sätteid asjaomane ametnik on rikkunud.

VI. Ettepanek

98. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku tunnistada apellatsioonkaebuse neljas väide põhjendatuks.