



Kohtulahendite kogumik

ÜLDKOHTU OTSUS (seitsmes koda laiendatud koosseisus)

24. oktoober 2018*

Avalik teenistus – Ametnikud – OLAFi peadirektor – Otsus võtta hagejalt kohtulik puutumatus – Samal ajal pooleli olevad kohtuasjad (*lis pendens*) – Huve kahjustav akt – Põhjendamiskohustus – Abistamis- ja hoolitsemiskohustus – Õiguspärane ootus – Kaitseõigused

Kohtuasjas T-29/17,

RQ, Euroopa Komisjoni ametnik, esindaja: advokaat É. Boigelot,

hageja,

versus

Euroopa Komisjon, esindajad: K. Banks, J.-P. Keppenne ja J. Baquero Cruz,

kostja,

mille ese on ELTL artikli 270 alusel esitatud nõue, millega palutakse tühistada komisjoni 2. märtsi 2016. aasta otsus C(2016) 1449 final taotluse kohta võtta hagejalt kohtulik puutumatus, ning vajaduse korral komisjoni 5. oktoobri 2016. aasta otsus Ares(2016) 5814495, millega jäeti rahuldamata hageja kaebus esimesena nimetatud otsuse peale,

ÜLDKOHUS (seitsmes koda laiendatud koosseisus),

koosseisus: koja president V. Tomljenović, kohtunikud E. Bieliūnas (ettekandja), A. Marcoulli, R. Barents ja A. Kornezov,

kohtusekretär: ametnik G. Predonzani,

arvestades menetluse kirjalikku osa ja 12. aprilli 2018. aasta kohtuistungil esitatud,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

otsuse

Vaidluse taust

Vaidluse aluseks olevad asjaolud

- 1 Tubakatoodete tootja Swedish Match esitas 2012. aasta mais Euroopa Komisjonile kaebuse, mis sisaldas tõsiseid süüdistusi komisjoni tervise- ja tarbijaküsimuste voliniku John Dalli osavõtu kohta korruptsioonikatsetes. Kaebuse esitanud äriühingu väitel kasutas Malta ettevõtja Silvio Zammit suhteid J. Dalliga selleks, et saada kaebajalt ja ühenduselt European Smokeless Tobacco Council (ESTOC) rahaline hüve S. Zammiti tegevuse eest tubatoodeteid puudutava võimaliku uue õigusakti eelnõu tubatööstusele kasulikus suunas mõjutamisel. Kaebuses mainiti eelkõige telefonivestlust, mis toimus 29. märtsil 2012 ESTOCi peasekretäri ja S. Zammiti vahel ja milles viimane esitas nõude saada väga suurt tasu J. Dalliga kohtumise eest, mis pidi olema eeletapp J. Dalli võimalikule tubakatööstuse huve teenivale algatusele.
- 2 Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) algatas selle kaebuse põhjal haldusuurimise, mis registreeriti viitenumbri OF/2012/0617. Uurimise esimeses etapis kogutud tõendite põhjal leidis OLAF, et oleks vaja lasta ESTOCi peasekretäril pidada S. Zammitiga uus telefonivestlus lootuses saada seeläbi täiendavaid tõendeid, mis võimaldaks edasist uurimist paremini kavandada ning väidetava korruptsioonikatse tegelikku toimumist kinnitada või ümber lükata ja vajaduse korral selle ulatus välja selgitada. ESTOCi peasekretär kinnitas oma valmidust teha OLAFiga sellekohast koostööd.
- 3 S. Zammiti ja ESTOCi peasekretäri teine telefonivestlus toimus 3. juulil 2012. ESTOCi peasekretär kasutas hageja ja OLAFi peadirektori RQ nõusolekul ja juuresviibimisel helistamiseks mobiiltelefoni ja tegi kõne OLAFi ruumidest. OLAF salvestas telefonivestluse ja see sisaldus uurimise lõpparuandes, mille OLAF koostas 15. oktoobril 2012.
- 4 Pärast haldusuurimise lõppu esitas J. Dalli 13. detsembril 2012 Belgia kohtule kuriteokaebuse koos tsiviilhagiga, väites eelkõige, et telefoni pealtkuulamine oli ebaseaduslik. Belgia esimene eeluurimiskohtunik esitas selle avalduse menetluse raames komisjonile 19. märtsil 2013 saadetud kirjas taotluse võtta uurimise esemeks olevate asjaolusid käsitlevatelt arhiivimaterjalidelt puutumatus ning samuti vabastada uurimises osalenud ametnikud konfidentsiaalsuskohustusest. OLAFi peadirektor rahuldab 21. novembril 2013 taotluse vabastada OLAFi uurimismeeskonna liikmed ja osakonnajuhataja konfidentsiaalsuskohustusest.
- 5 Esimene eeluurimiskohtunik ja teda seejärel asendanud teine eeluurimiskohtunik taotlesid vastavalt 21. novembril 2014 ja 6. veebruaril 2015 komisjonile saadetud kirjades, et neljalt OLAFi ametnikult, sealhulgas hagejalt, võetaks puutumatus, et neid saaks telefoni ebaseadusliku pealtkuulamise tegeliku asetleidmise väljaselgitamiseks toimivas kriminaalasjas kahtlustatavana üle kuulata. Vastuseks neile kirjadele palus komisjon 19. detsembri 2014. ja 3. märtsi 2015. aasta kirjades üksikasjalikumaid selgitusi, mis võimaldaks tal taotluse lahendada kõiki asjaolusid teades.
- 6 Seejärel asus kriminaalasja menetlema Belgia riigiprokuratuur, kes kordas 23. juuni 2015. aasta kirjas (edaspidi „23. juuni 2015. aasta kiri“) puutumatus eärvõtmise taotlust, mis selleks ajaks puudutas ainult hagejat. Belgia riigiprokurör tõi esile teatavad asjaolud, mis tema hinnangul kinnitavad, et OLAFi läbiviidud uurimises on aspekte, mis viitavad sellele, et telefoni kuulati kriminaalkorras karistataval viisil pealt. Ta pidas seejuures silmas eelkõige ESTOCi peasekretäri poolt Belgia kohtule antud tunnistust, mille kohaselt salvestas OLAF hageja kabinetis mainitud peadirektori ja S. Zammiti telefonivestluse ilma viimase teadmata. Seda telefonikõnet kuulati ka telefoni valjuhääldi kaudu, nii et kõik kohal olnud isikud said seda kuulda.

Vaidlustatud otsus

- 7 Neil asjaoludel tegi komisjon 2. märtsil 2016 otsuse C(2016) 1449 final, mis käsitleb hagejalt kohtuliku puutumatus e aravotmise taotlust (edaspidi „vaidlustatud otsus“). Komisjon vottis selle otsusega hagejalt osaliselt puutumatus e vastavalt protokollile nr 7 Euroopa Liidu privileegide ja immunitetide kohta (ELT 2010, C 83, lk 266) artikli 17 teisele loigule seoses faktivaidetega 23. juuni 2015. aasta kirjas mainitud telefonikone pealtkuulamise kohta, kuid jattis puutumatus e aravotmise taotluse muude vaidete osas rahuldamata.
- 8 Vaidlustatud otsuse pohjendustes markis komisjon esiteks, et protokollile nr 7 artikkel 17 kohustab teda kontrollima, et puutumatus e aravotmine ei kahjustaks Euroopa Liidu huve, ja tapsemalt liidu institutsioonide, organite ja asutuste soltumatus t ja torgeteta toimimist. Komisjoni vaitel on see Euroopa Kohtu praktika kohaselt ainus sisuline kriteerium, mis vaimaldab puutumatus e aravotmisest keelduda. Vastasel juhul tuleks puutumatus e sustemaatilisel ara votta, sest protokoll nr 7 ei vaimalda liidu institutsioonidel kontrollida, kas taotluse aluseks olev riigisisene menetlus on pohjendatud ja oiglane.
- 9 Teiseks rohutas komisjon vaidlustatud otsuse pohjenduses 10, et arvesse tuleb votta OLAFi labiviidava uurimise vaga spetsiifilist oiguslikku raamistikku. Nii andis liidu seadusandja Euroopa Parlamendi ja noukogu 11. septembri 2013. aasta maarusega (EL, Euratom) nr 883/2013, mis kasitleb Euroopa Pettuste vastase Ameti (OLAF) juurdlusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja noukogu maarus (EU) nr 1073/1999 ja noukogu maarus (Euratom) nr 1074/1999 (ELT 2013, L 248, lk 1), et liidu seadusandja andis OLAFi uurimispadevuse, mida OLAF – jades komisjoniga seotuks – teostab taiesti iseseisvalt, sealhulgas komisjoni suhtes. Komisjon leiab, et see eriomane normatiivne raamistik kohustab teda tagama, et puutumatus e aravotmise taotlust rahuldades ei takista ta OLAFi kui liidu soltumatu pettuste vastase uurimise asutuse soltumatus t ja torgeteta toimimist, vastasel juhul saab Euroopa Kohus asjasse puutuva ametniku poolt vastavalt maaruse nr 883/2013 artikli 17 loikele 3 tema suhtes esitatud hagi alusel meetmeid votta.
- 10 Seejarel jatkas komisjon vaidlustatud otsuse pohjenduses 11 selgitusega, et ta saaks OLAFi peadirektorilt puutumatus e votta ainult juhul, kui teda teavitataks piisavalt selgelt ja tapselt pohjustest, mille tottu taotluse esitanud kohus leiab, et selle isiku suhtes esitatud suudistused annavad kaesoleval juhul alust tema kahtlustatavana ulekuulamiseks. Vastasel juhul voiks igaüks, keda OLAFi uurimine puudutab, esitada OLAFi peadirektori vastu alusetuid suudistusi ja saavutada seelabi selle asutuse tegevuse halvamine, mis oleks aga vastuolus liidu huvidega. Kaesoleval juhul leidis komisjon seoses telefoni ebaseaduslikult pealt kuulamise suudistustega, et tema kasutuses olid parast 23. juuni 2015. aasta kirja vaga selged ja tapsed andmed, millest sai ilmsiks, et taotluse esitanud kohus sai pohjendatult – ja igal juhul ilma meelevaidselt voi pahauskselt tegutsemata – jareldada, et hageja suhtes esitatud vaited annavad alust tema suhtes uurimise labiviimiseks. Sellises olukorras oleks hageja puutumatus e aravotmisest keeldumine vastuolus liikmesriigi ametiasutustega lojaalse koostoo tegemise pohimottega. Komisjon oli nende vaidete tottu seega kohustatud puutumatus e aravotmise taotluse rahuldama.
- 11 Sellele vaatamata markis komisjon vaidlustatud otsuse pohjenduses 14, et hageja suhtes kehtib suutuse presumpatsioon ja et otsus votta temalt puutumatus e ei kujuta endast otsust tema suhtes esitatud suudistuste paikapidavuse ega liikmesriigis toimuva menetluse oigluse kohta. Lisaks rohutas ta vaidlustatud otsuse pohjenduses 15, et hagejal on oigus paluda temalt Euroopa Liidu personalieeskirjade (edaspidi „personalieeskirjad“) artikli 24 esimese loige alusel oigusabi, mis katab kohtukulud ja advokaaditasud, kui Belgia ametiasutuste poolt hageja suhtes labiviidav menetlus peaks viima selliseid kulusid kaasa tuua vovate menetlusetappideni.
- 12 Seetottu otsustas komisjon vaidlustatud otsuse artikli 1 loikes 1 votta hagejalt kohtulik puutumatus e uksnes seoses faktivaidetega, mis puudutavad 3. juulil 2012 toimunud telefonivestluse pealtkuulamist. Sama artikli loikes 2 jattis ta taotluse seevastu rahuldamata osas, mis puudutab teisi faktivaiteid.

Vaidlustatud otsusele järgnenud sündmused

- 13 Vaidlusalune otsus tehti hagejale teatavaks 11. märtsil 2016.
- 14 2016. aasta märtsis ja aprillis tegi komisjon avalikud avaldused, milles kinnitas, et ta usaldab hagejat jätkuvalt ja hageja suhtes kehtib süütuse presumptsioon. Peale selle rõhutas ta avalikult, et vaidlustatud otsus ei mõjuta OLAFi toimimist ega hageja ametiseisundit OLAFi peadirektorina.
- 15 Lisaks rahuldab komisjon 1. aprillil 2016 hageja taotluse personalieeskirjade artikli 24 esimese lõigus ette nähtud õigusabi saamiseks, võttes enda kanda Belgia ametiasutuste algatatud menetluses tekkivad advokaaditasud.
- 16 Viimaks, Belgia riigiprokuratuur esitas 12. aprilli 2016. aasta kirjaga komisjonile taotluse vabastada hageja konfidentsiaalsuskohustusest, et teda oleks võimalik üle kuulata. Komisjon rahuldab selle taotluse 28. aprilli 2016. aasta kirjaga.
- 17 Teisalt esitas hageja 10. juunil 2016 vaidlustatud otsuse peale kaebuse personalieeskirjade artikli 90 lõike 2 alusel.
- 18 Komisjoni ametisse nimetav asutus jättis selle kaebuse rahuldamata 5. oktoobri 2016. aasta otsusega Ares(2016) 5814495 (edaspidi „ametisse nimetava asutuse otsus“).

Menetlus ja poolte nõuded

- 19 Hageja esitas hagiavalduse, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 17. jaanuaril 2017.
- 20 Komisjon palus 8. veebruari 2017. aasta kirjas menetlus Üldkohtu kodukorra artikli 69 punkti d alusel peatada, kuni on tehtud lõplik otsus kohtuasjas, mis on registreeritud numbriga T-251/16, OLAFi peadirektor vs. komisjon.
- 21 Olles hageja ära kuulanud, jättis Üldkohtu seitsmenda koja president menetluse peatamise avalduse 16. märtsil 2017 rahuldamata.
- 22 Üldkohtu seitsmenda koja ettepanekul otsustas Üldkohus kodukorra artikli 28 alusel suunata asi edasi laiendatud koosseisule.
- 23 Hageja palub Üldkohtul:
- tühistada vaidlustatud otsus;
 - vajaduse korral tühistada ametisse nimetava asutuse otsus;
 - mõista kohtukulud välja komisjonilt.
- 24 Komisjon palub Üldkohtul:
- jätta hagi rahuldamata;
 - mõista kohtukulud välja hagejalt.

Õiguslik käsitlus

- 25 Hageja esitab hagi põhjendamiseks viis väidet, millest esimese kohaselt on rikutud personalieeskirjade artiklit 23 ja protokoll nr 7 artikli 17 teist lõiku ning tehtud ilmseid hindamisvigu seoses kohtuliku puutumatus e aravõtmisega, teise kohaselt on rikutud personalieeskirjade artiklit 24 ja hoolitsemiskohustust, kolmanda kohaselt on rikutud põhjendamiskohustust, neljanda kohaselt on rikutud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet ja viienda kohaselt on rikutud kaitseõigusi.
- 26 Komisjon tõstatab algul hagi vastuvõetavuse küsimuse esiteks teise, numbri all T-251/16 registreeritud kohtuasja pooleli olemise tõttu (*lis pendens*), ja teiseks huve kahjustava akti puudumise tõttu.
- 27 Kohtuistungil teatas komisjon, et loobub esimesest vastuvõetamatuse vastuväitest, mis tulenes teisest samal ajal pooleli olevast kohtuasjast (*lis pendens*), sest hageja on lahkunud OLAFi padirektori ametikohalt, ja komisjoni avaldus kanti kohtuistungi protokollis.
- 28 Üldkohus leiab käesoleva juhtumi asjaolusid arvestades, et kõigepealt tuleb piiritleda hagi ese ning seejärel saab asuda analüüsima esiteks komisjoni esitatud teist vastuvõetamatuse vastuväidet, mille kohaselt puudub huve kahjustav akt, ja teiseks sisulisi küsimusi, käsitledes nende raames esmalt viiendat väidet, mille kohaselt on rikutud kaitseõigusi.

Hagi ese

- 29 Hagi teises nõudes palub hageja vajaduse korral tühistada ametisse nimetava asutuse otsus.
- 30 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb aga, et kaebuse rahuldamata jätmise vastu suunatud nõuete eesmärk on esitada kohtu kohtule hagi selle akti peale, mille peale esitati kaebus esitati, ning neil nõuetel puudub niisiis autonoomne sisu. Seega tuleb asuda seisukohale, et teisel nõudel, millega palutakse tühistada ametisse nimetava asutuse otsus, ja esimesel nõudel, millega palutakse tühistada vaidlustatud otsus, on sama ese (vt selle kohta 20. novembri 2007. aasta kohtuotsus Ianniello vs. komisjon, T-205/04, EU:T:2007:346, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 31 Sellest tuleneb, et käesolev tühistamishagi tuleb lugeda esitatuks ainult vaidlustatud otsuse peale.

Hagi vastuvõetavus

- 32 Komisjon põhjendab oma teist vastuvõetamatuse vastuväidet sellega, et protokoll nr 7 artikli 11 punkt a ei anna liidu ametnikele subjektiivset õigust kohtulikule puutumatus eale. Selle protokoll artikli 17 sõnastus, kontekst ja eesmärk tunduvad nimelt sellele tõlgendusele vastu rääkivat.
- 33 Ta lisab, et ametniku seisukohalt on otsus puutumatus e aravõtmise kohta ei midagi enam kui ettevalmistav akt, mis piirdub liikmesriigis toimuva menetluse jätkumise võimaldamisega. Üksnes riigisisene kriminaalasjas tehtud otsus võib juhul, kui see on süüdimõistev, avaldada mõju ametniku õiguslikule olukorrale.
- 34 Viimaseks leiab komisjon, et 13. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus A ja G vs. komisjon (F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2), milles asutakse seisukohale, et ametniku kohtuliku puutumatus e aravõtmine on asjasse puutuva ametniku või teenistuja huve kahjustav akt, on Avaliku Teenistuse Kohtu ainus omataoline kohtuotsus, mida Üldkohus või Euroopa Kohus ei ole kinnitanud.
- 35 Hageja väitel tuleneb kohtupraktikast, et vaidlustatud otsus, millega temalt võetakse puutumatus, on huve kahjustav akt, mille peale saab esitada kaebuse ja seejärel hagi Üldkohtule.

- 36 Tuleb märkida, et ametniku huve kahjustavateks loetakse aktid, mis tekitavad siduvaid õiguslikke tagajärgi asjasse puutuva isiku huve otse ja vahetult puudutaval viisil, muutes selgelt tema õiguslikku olukorda (vt 23. novembri 2016. aasta kohtuotsus *Alsteens vs. komisjon*, T-328/15 P, ei avaldata, EU:T:2016:671, punkt 113 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 37 Kuigi liidule protokolliga nr 7 antud privileegid ja puutumatus on funktsionaalset laadi, kuivõrd nende eesmärk on vältida liidu toimimise ja sõltumatuse kahjustamist, ei muuda see tõsiasi, et need on sõnaselgelt antud Euroopa Parlamendi liikmetele ning liidu institutsioonide ametnikele ja muudele teenistujatele. Asjaolu, et need privileegid ja puutumatus on ette nähtud liidu avalikes huvides, põhjendab institutsioonidele antud pädevust puutumatus vajaduse korral ära võtta, kuid see ei tähenda, et need privileegid ja puutumatus on antud ainuüksi liidule, mitte aga ka selle ametnikele, muudele teenistujatele ja parlamendiliikmetele. Protokolliga on seega asjasse puutuvatele isikutele antud subjektiivne õigus, mille järgimine on tagatud aluslepingus ette nähtud õiguskaitsevahendite süsteemiga (vt 17. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus *Gollnisch vs. parlament*, T-346/11 ja T-347/11, EU:T:2013:23, punkt 58 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 38 Protokollis nr 7 artiklis 11 ette nähtud kohtulik puutumatus kaitseb ametnikke ja teenistujaid liikmesriikide asutuste menetluse algatamise eest nende ametkohustuste täitmisel tehtud tegude suhtes. Otsus puutumatus äravõtmise kohta muudab ametniku või teenistuja õiguslikku olukorda ainuüksi selle kaitse tühistamise tagajärjel, kuna seeläbi taastatakse tema staatus isikuna, kelle suhtes kehtivad liikmesriikide üldkohaldatavad normid ning seega saab tema suhtes kohaldada nende üldkohaldatavate normidega ette nähtud meetmeid, eelkõige teda kinni pidada ja algatada tema suhtes kriminaalmenetluse, ilma et seejuures oleks vaja vahenorme (vt 13. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus *A ja G vs. komisjon*, F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2, punkt 231 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 39 Liikmesriigi asutustele jäetud kaalutusõigus – jätkata pärast puutumatus äravõtmist ametniku või teenistuja suhtes algatatud menetlust või sellest loobuda – ei mängi mingit rolli selle isiku õigusliku olukorra otsese puudutatuses küsimuses, kuna puutumatus äravõtmise otsusega seonduvad tagajärjed piirduvad tal tänu ametniku või teenistuja staatusel olnud kaitse kõrvaldamisega ja selleks ei ole vaja ühtegi täiendavat rakendusmeedet (vt 13. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus *A ja G vs. komisjon*, F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2, punkt 232 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 40 Eelnevast tuleneb, et otsus, millega komisjon võttis hagejalt kohtuliku puutumatus, on hageja huve kahjustav akt.
- 41 Komisjoni argumendid ei lükka seda järeldust ümber.
- 42 Esiteks ei saa nõustuda komisjoni argumendiga, et 16. detsembri 1960. aasta kohtuotsus *Humblet vs. Belgia riik* (6/60-IMM, EU:C:1960:48), mis käsitles liidu ametnikele ja teenistujatele liidu poolt makstud palga ning töö- ja muude tasude vabastust riigimaksudest, ei kinnita, et ametnik saaks kohtule edasi kaevata institutsiooni otsuse temalt puutumatus äravõtmise kohta. Euroopa Kohus leidis selles kohtuotsuses nimelt, et 18. aprilli 1951. aasta protokollis Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse (ESTÜ) privileegide ja immunitetide kohta artikli 16 alusel esitatud hagi ese on kaitsta selles protokollis ette nähtud privileege ja puutumatus, eristamata neid liidu ametnikele ja teenistujatele antud privileegidest ja puutumatusest. Nii märkis ta üldisemas plaanis, et kuigi need privileegid ja puutumatus on antud „üksnes ühenduse huvides“, ei tohi unustada, et need on sõnaselgelt antud „ühenduse institutsioonide ametnikele“. Viimaseks järeldas ta, et subjektiivseid õigusi tekitab asjaomastele isikutele see protokoll, mitte selle üks või teine artikkel. Seetõttu ei ole selles kohtuotsuses midagi sellist, mis võimaldaks asuda seisukohale, et liidu ametnikele ja teenistujatele antud erinevat liiki privileege ja puutumatus tuleks käsitleda erinevalt.
- 43 Mis teiseks puudutab 15. oktoobri 2008. aasta kohtuotsust *Mote vs. parlament* (T-345/05, EU:T:2008:440), siis kuigi paika peab komisjoni väide, et see puudutas parlamendi liikme, mitte ametniku olukorda, ei muuda see siiski tõsiasi, et selles kohtuotsuses otsustas Üldkohus just nimelt

kohaldada analoogia alusel lahendust, mis kujundati välja 16. detsembri 1960. aasta kohtuotsuses *Humblet vs. Belgia riik* (6/60-IMM, EU:C:1960:48), see kohtuotsus puudutas aga ametnikku. Seetõttu ei ole õiguslikult paikapidav komisjoni argument, et 15. oktoobri 2008. aasta kohtuotsust *Mote vs. parlament* (T-345/05, EU:T:2008:440) ei saa käesoleval juhul analoogia alusel kohaldada.

- 44 Kolmandaks ja viimaseks, üksnes asjaolust, et 13. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus *A ja G vs. komisjon* (F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2) on õigupoolest ainus pretsedent, mis – nagu väidab ka komisjon – käsitleb ühtaegu nii kohtulikku puutumatus kui ka ametnikke, ei piisa selles väljakujundatud põhimõtete eiramiseks. Kuna teised argumendid, mis komisjon on esitanud, et põhjendada seisukohta, et kohtuliku puutumatus eiravõtmise ei ole huve kahjustav akt, on tagasi lükatud, ei ole põhjust sellest kohtuotsusest tulenevat kohtupraktikat kõrvale jätta.
- 45 Seega tuleb tagasi lükata komisjoni esitatud vastuvõetamatuse vastuväide, mille kohaselt puutumatus eiravõtmise otsused ei ole ametnike ja teenistujate huve kahjustavad aktid, sest need ei muuda millegi poolest nende õiguslikku olukorda.

Sisulised küsimused

- 46 Selleks et põhjendada viiendat väidet, mis käsitleb kaitseõiguste rikkumist, esitab hageja kolm etteheidet, millest esimese kohaselt on rikutud õigust olla ära kuulatud, teise kohaselt süütuse presumptsiooni ja erapooletuse kohustust ning kolmanda kohaselt hoolsuskohustust.
- 47 Tuleb analüüsida esimest etteheidet, et rikutud on õigust olla ära kuulatud.
- 48 Hageja heidab selle raames komisjonile ette, et ta ei kuulanud teda ära enne vaidlustatud otsuse vastuvõtmist, samas kui selle otsuse puhul on tegemist hageja huve kahjustava aktiga ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 41 lõike 2 punkti a kohaselt oleks ta tulnud ära kuulata.
- 49 Ta leiab, et komisjon tugines ebaõigesti uurimissaladuse kaitsele, et põhjendada tema ärakuulamata jätmist, samas kui ühest küljest oli komisjon teda teavitanud sellest, et esitanud on puutumatus eiravõtmise taotlus, ja teisest küljest ei saa olla tegemist uurimissaladuse rikkumisega, sest asjaolud, mille kohta ta oleks võinud selgitusi jagada, olid J. Dalli või Belgia kohtute poolt juba avalikuks tehtud.
- 50 Komisjon väidab, et riigisisene kohtuasi oli kaetud uurimissaladusega ja selle saladuse rikkumine on karistatav Belgia karistusseadustiku (code pénal) artikli 458 alusel, nii et tal ei olnud ilma kohaldatavat liikmesriigi õigust rikkumata võimalik hagejat enne oma otsuse tegemist ära kuulata. Komisjon märgib siiski, et esitas liikmesriigi pädevatele ametiasutustele taotluse edastada puutumatus eiravõtmise taotlust sisaldanud kirjas olnud teave puudutatud ametnikele või vähemalt OLAFi peadirektorile, kuid sai teiselt eeluurimiskohtunikult kategooriliselt eitava vastuse.
- 51 Tema hinnangul ei mõjuta seda analüüsi asjaolu, et teave on lekkinud ajakirjandusse – nagu märgib hageja –, ega see, et juhtumist on möödunud palju aega või et hiljem avaldati see hagejale Belgia ametiasutuste loal. Kuna Belgia ametiasutuste määratud uurimissaladuse hoidmise kohustus on jätkuvalt kehtiv, ei oleks komisjonil olnud võimalik hagejat tõhusalt ära kuulata ilma talle menetluse käigus edastatud dokumente avaldamata.
- 52 Siinkohal tuleb meelde tuletada väljakujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt isiku vastu algatatud mis tahes menetluses, mis võib kaasa tuua selle isiku huve kahjustava akti vastuvõtmise, kujutab kaitseõiguste austamine ja eelkõige õigus olla ära kuulatud endast liidu õiguse aluspõhimõtet, mis peab olema tagatud isegi asjaomast menetlust reguleerivate õigusnormide puudumisel. Seda põhimõtet kaitseb ka harta artikli 41 lõike 2 punkt a (vt 17. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus *Gollnisch vs. parlament*, T-346/11 ja T-347/11, EU:T:2013:23, punkt 175 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 53 Tulenevalt sellest põhimõttest peab huvitatud isikul olema olnud võimalus enne seda, kui tehakse teda puudutav otsus, tõhusalt väljendada oma seisukohta nende faktide ja asjaolude tõele vastavuse ja asjakohasuse suhtes, mille alusel see otsus tehti (vt 17. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Gollnisch vs. parlament, T-346/11 ja T-347/11, EU:T:2013:23, punkt 176 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 54 Sellest järeldub, et vastavalt nendele põhimõtetele ei saa otsust teha faktide ja asjaolude alusel, mille suhtes ei olnud huvitatud isikul enne otsuse tegemist võimalik tõhusalt oma seisukohta väljendada (vt 17. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Gollnisch vs. parlament, T-346/11 ja T-347/11, EU:T:2013:23, punkt 177 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 55 Siiski tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast samuti, et põhiõigused, näiteks kaitseõiguste tagamine, ei ole absoluutsed, vaid neile võib seada piiranguid, tingimusel et need piirangud tõepoolest vastavad kõnealuse meetmega taotletud üldisest huvist lähtuvatele eesmärkidele ega kujuta endast selle eesmärgi seisukohalt ülemäärast ja lubamatut sekkumist, mis kahjustaks sel moel tagatud õiguste olemust (11. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 56 Harta artikli 52 lõike 1 kohaselt tohib hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud põhiõiguste põhisisu. Lisaks on selline piiramine proportsionaalsuse põhimõtet arvestades võimalik üksnes juhul, kui see on vajalik ning vastab tõesti liidu tunnustatud üldisest huvist lähtuvatele eesmärkidele.
- 57 Käesoleval juhul ei ole nähtuvalt poolte esitatud kirjalikest seisukohtadest ja kohtuistungist poolte vahel vaidlust selles, et komisjon ei kuulanud hagejat enne vaidlustatud otsuse vastuvõtmist ära. Seega tuleb õiguse olla ära kuulatud põhisisu arvestades kontrollida, kas käesolevas asjas vaidluse all olev õigus olla ära kuulatud on sätestatud seaduses, vastab tõesti liidus tunnustatud üldisest huvist lähtuvatele eesmärkidele ning on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik ja sellega proportsionaalne.
- 58 Komisjon põhjendab hageja enne vaidlustatud otsuse vastuvõtmist ära kuulamata jätmist vajadusega hoida uurimissaladust, nagu nõudsid Belgia ametiasutused. Ta mainib selles osas Belgia karistusseadustiku artiklit 458, millele viitas eeluurimiskohtunik oma 21. novembri 2014. aasta kirjas (mis puudutab esimest puutumatus eest äravõtmise taotlust).
- 59 Selle kohta tuleb märkida, et liikmesriikides, kus uurimissaladus on ette nähtud, on selle puhul tegemist avaliku korra põhimõttega, mille eesmärk ei ole mitte ainult kaitsta uurimist, et vältida valeütluste andmise kooskõlastamist ning otseste või kaudsete tõendite varjamist, vaid ka kaitsta kahtlustatavaid või süüdistavaid, kelle süü ei ole tõendatud.
- 60 Seega võib isiku ära kuulamata jätmise olla objektiivselt põhjendatud uurimissaladusega, mille kohaldamise kord on sätestatud seaduses, ja tingimusel, et see on taotletava eesmärgi ehk kriminaalmenetluse tõrgeteta kulgemise saavutamiseks vajalik ja selle eesmärgiga proportsionaalne.
- 61 Käesoleval juhul on Belgia karistusseadustiku artikli 57 lõikes 1 ja artikli 61^{ter} lõikes 1 sätestatud uurimissaladuse hoidmise põhimõte koos täpsustusega, et erandid sellest põhimõttest nähakse ette seadusega.
- 62 Arvestades ELL artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus ette nähtud lojaalse koostöö põhimõtet, mille kohaselt liit ja liikmesriigid abistavad üksteist täielikus vastastikus austuses aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmisel, ei saa seega komisjonile ette heita, et ta võttis arvesse uurimissaladuse kaitset, mis on ette nähtud eespool punktis 61 mainitud riigisisestes õigusnormides.
- 63 Seetõttu võib asjasse puutuva isiku ärakuulamata jätmise põhimõtteliselt olla objektiivselt põhjendatud uurimissaladuse hoidmisega vastavalt harta artiklile 52.

- 64 Teisalt tuleb analüüsida, kas see ärakuulamata jätmine on taotletava eesmärgi ehk uurimissaladuse hoidmise ja lõppkokkuvõttes menetluse tõrgeteta kulgemise seisukohalt vajalik ja sellega proportsionaalne.
- 65 Selle kohta tuleb märkida, et üldjuhul võimaldab isiku ärakuulamata jätmine enne temalt puutumatus e aravõtmist hoida uurimissaladust.
- 66 Sellele vaatamata tuleb rõhutada, et kui liikmesriigi ametiasutus keeldub nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel tegemast puudutatud isikule teatavaks puutumatus e aravõtmise taotluse aluseks olevaid täpseid ja täielikke põhjendusi, põhjendades seda seejuures uurimissaladuse hoidmisega, peab komisjon koostöös liikmesriigi ametiasutustega rakendama vastavalt lojaalse koostöö põhimõttele meetmeid, mis võimaldavad tasakaalustada ühelt poolt uurimissaladuse hoidmisega seotud legitiimseid kaalutlusi ning teiselt poolt vajadust tagada õigussubjektile piisav arvestamine tema kaitseõigustega, sealhulgas õigusega olla ära kuulatud (vt analoogia alusel 4. juuni 2013. aasta kohtuotsus ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 57).
- 67 Kuna komisjon peab isiku huve kahjustava akti vastuvõtmisel järgima õigust olla ära kuulatud, peab ta nimelt ülima hoolega kaaluma, kuidas tal on võimalik tasakaalustada see huvitatud isiku õigus liikmesriigi ametiasutuste osutatud legitiimsete kaalutlustega. Just selle tasakaalustamisega tuleb tagada ühtaegu nii nende õiguste kaitse, mis on liidu õiguskorras antud ametnikule ja teenistujatele, ehk seega liidu huvide kaitse vastavalt protokoll nr 7 artikli 17 teisele lõigule, ja liikmesriikide kriminaalmenetluste tõhus ja sujuv kulgemine, arvestades lojaalse koostöö põhimõtet.
- 68 Siinkohal olgu täpsustatud, et õigusnormidele, mis liikmesriikide karistusõiguses takistavad kriminaalmenetlusega seotud dokumentide edastamist teatavatele isikutele, võib tugineda ka suhtluses komisjoniga, juhul kui samadele piirangutele saab tugineda suhtluses liikmesriigi võimuasutustega (10. jaanuari 1980. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, 267/78, EU:C:1980:6, punkt 22). Seega võib liikmesriigi kohustus teha koostööd olla selles mõttes piiratud, et temalt ei saa nõuda, et ta edastaks komisjonile kriminaalmenetluse dokumente, mida see ametiasutus ei edastaks isegi selle liikmesriigi teistele ametiasutustele.
- 69 Samas tuleb tõdeda, et käesoleval juhul ei ilmne Üldkohtu käsutuses olevast toimikust, et komisjon oleks viinud läbi eespool punktis 67 mainitud tasakaalustamise eespool punktis 68 kirjeldatud viisil.
- 70 Esiteks ilmneb nimelt nii poolte esitatud kirjalikest dokumentidest kui ka menetlusdokumentidest, et komisjon ei küsinud liikmesriigi ametiasutustelt, kuidas ohustaks hageja eelnev ärakuulamine uurimissaladuse kaitset ja lõppkokkuvõttes kriminaalmenetluse tõrgeteta kulgemist.
- 71 Teiseks, kuigi on selge, et uurimissaladuse hoidmine võib teatud juhtudel tingida vajaduse, et puutumatus e aravõtmise taotlust ei tehtaks puudutatud isikule teatavaks enne, kui on tehtud seda taotlust lahendav otsus – näiteks kui esineb tegelik oht, et see isik põgeneb või hävitab tõendid või kui on vajalik üllatusmomendi säilimine, tuleb siiski tõdeda, et Belgia ametiasutused ei viidanud sellistele asjaoludele. Ühtlasi tuleb märkida, et nähtuvalt toimikust oli teatav uurimisega seotud teave juba avalikuks saanud.
- 72 Kolmandaks, asjaolust, et komisjon väidab, et taotles eesuurimiskohtunikelt ja Belgia riigiprokurörit võimalust hageja seoses puutumatus e aravõtmise taotlusega ära kuulata – mida kostja vastusele lisatud kirjavahetus tõepoolest kinnitab –, ei piisa käesoleval juhul selleks, et järeldada, et komisjon tasakaalustas nõuetekohaselt hageja huvi olla ära kuulatud ja uurimissaladuse kaitset. Belgia ametiasutuste vastused olid nimelt puudulikud, samas kui nii liidul kui ka liikmesriigi ametiasutustel lasuva lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt oleks neilt oodatud komisjonile rohkemate asjaolude esitamist, et oleks võimalik aru saada, millega nad põhjendavad keeldumist lubada komisjonil hageja ära kuulata. Igal juhul ei selgu Üldkohtu käsutuses olevast toimikust, et komisjon oleks küsinud Belgia ametiasutustelt, kas neil on võimalik koostada puutumatus e aravõtmise taotlustest

mittekonfidentsiaalne versioon, mille saaks hagejale edastada, või vähemalt osutada nendes taotlustes olevatele asjaoludele, mida nad peavad tundlikeks, sest selline teave võib teatud juhtudel teha võimalikuks asjakohase huvide tasakaalustamise, mille tulemusel säilib võimaluste piires nii uurimissaladus kui ka õiguse olla ära kuulatud kaitse.

- 73 Seevastu on tulemusetu hageja argument, et Belgia ametiasutused ei keeldunud tema huvides edastamast kogu kirjavahetust, mis toimus komisjoni, Belgia riigiprokuröri ja Belgia eeluurimiskohtunike vahel. Nagu ka hageja ise mainib, toimus see kirjavahetus pärast vaidlustatud otsuse vastuvõtmist. Samas oli üksnes Belgia ametiasutuste hinnata, kas olukord oli muutunud, tehes võimalikuks selle kirjavahetuse hagejale edastamise, nii et seda asjaolu ei saa kasutada selleks, et heita komisjonile ette, et ta ei kuulunud enne vaidlustatud otsuse vastuvõtmist hagejat ära.
- 74 Kõigest eelnevast tuleneb, et hageja enne vaidlustatud otsuse vastuvõtmist ära kuulamata jätmine läheb kaugemale sellest, mis on vajalik, et saavutada eesmärk hoida uurimissaladust, ega austa seega harta artikli 41 lõike 2 punktis a kaitstud õiguse olla ära kuulatud põhisisu.
- 75 Järelikult rikkus komisjon hageja õigust olla ära kuulatud.
- 76 Ühtlasi tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et hagejale ei saa panna kohustust tõendada, et kui tuvastatud rikkumist ei oleks toimunud, oleks komisjoni otsuse sisu olnud teistsugune, vaid üksnes seda, et selline võimalus ei ole täielikult välistatud, kuna hageja oleks saanud end paremini kaitsta, kui menetluses ei oleks esinenud puudusi (vt selle kohta 1. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware vs. nõukogu, C-141/08 P, EU:C:2009:598, punkt 94 ja seal viidatud kohtupraktika). Käesoleval juhul ei oleks selline võimalus aga täielikult välistatud, kui komisjon oleks andnud hagejale võimaluse esitada tõhusalt oma seisukoht temalt kohtuliku puutumatus eestvõtmise kohta ja täpsemalt – nagu hageja märgib oma kirjalikes seisukohtades – oma seisukoht liidu huvide kohta ja talle kui OLAFi peadirektori ametikohal töötavale ametnikule vajaliku sõltumatuse säilitamise kohta.
- 77 Kõike eelnevat arvestades tuleb nõustuda viienda väitega osas, milles see käsitleb õiguse olla ära kuulatud rikkumist, ja seetõttu tuleb vaidlustatud otsus tühistada, ilma et oleks vaja analüüsida viienda väite raames esitatud teisi etteheiteid ega hageja esitatud teisi väiteid.

Kohtukulud

- 78 Kodukorra artikli 134 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb vastavalt hageja nõudele kohtukulud temalt välja mõista.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (seitsmes koda laiendatud koosseisus)

otsustab:

- 1. Tühistada komisjoni 2. märtsi 2016. aasta otsus C(2016) 1449 final taotluse kohta võtta RQ-lt kohtulik puutumatus.**
- 2. Mõista kohtukulud välja Euroopa Komisjonilt.**

Tomljenović

Bieliūnas

Marcoulli

Barents

Kornezov

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 24. oktoobril 2018 Luxembourgis.

Allkirjad