

## JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

VERICA TRSTENJAK

28 päivänä maaliskuuta 2007<sup>1</sup>

## Sisällys

I Johdanto .....	I - 5478
II Asiaa koskevat oikeussäännöt .....	I - 5478
III Tosiseikat ja asian käsittely .....	I - 5480
A Pääasian kohteena olevan oikeusriidan tosiseikat .....	I - 5480
B Asian käsittelyn vaiheet ja valituksenalainen määräys .....	I - 5482
C Asian käsittelyn vaiheet yhteisöjen tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset	I - 5483
D Valitusperusteet ja asianosaisten lausumat .....	I - 5484
IV Oikeudellinen analyysi .....	I - 5487
A Valitusperusteiden arviointi .....	I - 5487
1. Ensimmäinen valitusperuste: asianajokulujen korvaaminen vahingonkor-	
vauskanteen nojalla .....	I - 5487
a) Oikeudenkäyntikuluja koskeva yhteisön oikeus .....	I - 5487
i) Yhteisöjen tuomioistuinten oikeudenkäyntikuluja koskevat säännöt	I - 5487
ii) Euroopan oikeusasiamiehelle tehtyihin kanteluihin liittyviä kuluja	
koskevien sääntöjen puuttuminen .....	I - 5489
– Erot yhteisön tuomiovaltaan verrattuna .....	I - 5490
– Asianajajan käyttämisen tarpeellisuus .....	I - 5492
b) Sopimussuhteen ulkopuolinen yhteisön vastuu .....	I - 5494

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2. Toinen valitusperuste: yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännön jättäminen huomiotta .....	I - 5498
a) Asiassa Herpels annettu tuomio .....	I - 5498
b) Asiassa AFCon Management Consultants ym. vastaan komissio annettu tuomio .....	I - 5499
3. Kolmas valitusperuste: syy-yhteys .....	I - 5500
B Tutkimuksen tulos .....	I - 5504
V Oikeudenkäyntikulut .....	I - 5504
VI Ratkaisuehdotus .....	I - 5504

## I Johdanto

1. Nyt tarkasteltavana oleva asia perustuu valittukseen, joka koskee Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen (jäljempänä tuomioistuin) 11.7.2005 antamaa määräystä,<sup>2</sup> jolla tuomioistuin hylkäsi selvästi perusteettomana muun kuin etuoikeutetun kantajan vahingonkorvauskanteen, joka koski EY 288 artiklan toiseen kohtaan perustuvaa sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vastuuta.

2. Pääasian kohteena olevan oikeusriidan valittaja ja kantaja (jäljempänä valittaja) on Saksan oikeuden mukaan perustettu ei-halli-

tustenvälinen järjestö (NGO) (jäljempänä kansalaisjärjestö), joka tukee pakolaisia sekä sotien ja katastrofien uhreja. Alkuperäisessä kanteessaan se vaati korvausta asianajokuluista, jotka sille aiheutuivat Euroopan oikeusasiamiehen suorittamista kolmesta komissiota koskevasta tutkimusmenettelystä. Sen antamien tietojen mukaan kulut olivat 54 037 euroa. Nyt valittaja pyytää Euroopan yhteisöjen tuomioistuinta arvioimaan oikeudellisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antamaa määräystä.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. EY 288 artiklan toisessa kohdassa määrätään seuraavaa:

”Sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella yhteisö korvaa toimielintensä ja

2 – Asia T-294/04, Internationaler Hilfsfonds v. komissio, määräys 11.7.2005 (Kok. 2005, s. II-2719).

henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.”

4. EY 21 artiklan 2 kohdan mukaan jokainen unionin kansalainen voi kääntyä 195 artiklan mukaisesti asetettavan oikeusasiamiehen puoleen.

5. EY 195 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Euroopan parlamentti nimittää oikeusasiamiehen valtuuksin ottaa vastaan unionin kansalaisilta sekä niiltä luonnollisilta henkilöiltä tai oikeushenkilöiltä, joiden asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa, kanteluja yhteisön toimielinten ja laitosten toiminnassa ilmenneistä epäkohdista, lukuun ottamatta yhteisön tuomioistuimen ja yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöeliminä.

Tehtävänsä mukaisesti oikeusasiamies suorittaa tutkimukset, joita hän pitää perusteltuina, omasta aloitteestaan taikka hänelle suoraan tai Euroopan parlamentin jäsenen välityksellä toimitetun kantelun perusteella, niitä tapauksia lukuun ottamatta, joissa epäilyksenalaisia seikkoja käsitellään tai on käsitelty oikeudenkäynnissä. Jos oikeusasiamies toteaa epäkohdan, hän saattaa asian sen

toimielimen käsiteltäväksi, jota asia koskee, ja tämä toimielin antaa lausuntonsa asiasta hänelle kolmen kuukauden määräajassa. Tämän jälkeen oikeusasiamies antaa asiasta kertomuksen Euroopan parlamentille ja asianomaiselle toimielimelle. Kantelun tekijälle annetaan tiedoksi näiden tutkimusten tulokset.

Oikeusasiamies antaa Euroopan parlamentille vuosittain kertomuksen tutkimustensa tuloksista.”

6. Parlamentti on 9.5.1994 tehnyt silloisen EY 195 artiklan 4 kohdan mukaisesti päätöksen 94/262/EHTY, EY, Euratom oikeusasiamiehen ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista.<sup>3</sup>

7. Päätöksen 94/262 2 artiklan 6 kohdan mukaan oikeusasiamiehelle esitetyt kantelut eivät keskeytä oikeudenkäyntiin tai hallinnolliseen menettelyyn liittyvän valitusajan kulumista. Päätöksen 2 artiklan 7 kohdassa määrätään lisäksi, että kun oikeusasiamiehen on ilmoitettava, ettei hän voi vastaanottaa tai käsitellä loppuun asti esiin tuotuja seikkoja sen vuoksi, että niitä käsitellään tai on käsitelty oikeudenkäynnissä, hänen aikaisem-

3 - EYVL L 113, 4.5.1994, s. 15.

min mahdollisesti saamansa tutkimustulokset arkistoidaan.

tyiskohtaisia sääntöjä.<sup>4</sup> Tuensaantikelvottomuudesta ilmoitettiin valittajalle 12.10.1993 päivätyllä kirjeellä. Komissio selitti 29.7.1996 päivätyssä kirjeessä ne pääasialliset syyt, jotka olivat saaneet sen katsomaan, ettei valittajaa voitu pitää tuensaantikelpoisena kansalaisjärjestönä.

### III Tosiseikat ja asian käsittely

#### *A Pääasian kohteena olevan oikeusriidan tosiseikat*

8. Oikeusriita perustuu valittajan komissiolle jättämiin hakemuksiin, joissa se pyysi yhteisrahoitusta tietyille tukihankkeilleen. Se jätti vuosina 1993–1997 komissiolle kuusi hakemusta yhteisrahoituksen saamiseksi toimilleen.

9. Ensimmäisiä hakemuksia tutkiessaan komissio katsoi, että koska valittaja ei täyttänyt hankkeiden yhteisrahoitukselle asetettuja edellytyksiä, se ei ollut kelpoinen saamaan kansalaisjärjestöille myönnettäviä tukia. Komissio on vahvistanut eurooppalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysmaissa toteuttamien hankkeiden yhteisrahoituksen yleiset edellytykset asiakirjassa, jossa vahvistetaan sekä kansalaisjärjestöjen tukikelpoisuuden että toteutettavien toimien tukikelpoisuuden perusteet, annetaan konkreettisia tukihakemusten jättämistä koskevia ohjeita ja selitetään perusteellisesti rahoituksen yksi-

10. Valittaja esitti 5.12.1996 komissiolle uuden hankkeen. Syyskuussa 1997 se esitti komissiolle tätä hanketta koskevan muutetun version uudella hakemuksella. Komissio ei tehnyt päätöstä näistä uusista yhteisrahoitushakemuksista, sillä se katsoi, että 12.10.1993 tehty päätös siitä, ettei valittaja ole tuensaantikelpoinen, oli edelleen pätevä.

11. Valittaja teki tämän jälkeen Euroopan oikeusasiamiehelle kolme kantelua, ensimmäisen vuonna 1998 ja kaksi vuonna 2000. Nämä kantelut koskivat olennaisilta osiltaan kahta seikkaa, nimittäin valittajan oikeutta tutustua asiakirjoihin ja sitä, oliko komissio arvioinut valittajan hakemuksia asianmukaisesti.

12. Oikeusasiamies katsoi 30.11.2001 tehdystä päätöksessä, joka koski oikeutta tutustua asiakirjoihin, että asiakirjaluettelo, jonka komissio oli tarjonnut valittajan nähtäväksi,

<sup>4</sup> – Yleisiä edellytyksiä päivitettiin vuonna 2000. Yleisiä edellytyksiä ei ole julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, mutta niitä voi pyytää komissiosta.

ei ollut tyhjentävä, että komissio oli jättänyt perusteettomasti näyttämättä tiettyjä asiakirjoja ja että tämä komission menettely saattoi näin ollen olla hallinnollinen epäkohta. Oikeusasiamies ehdotti komissiolle, että tämä antaisi valittajan tutustua asiakirjoihin asianmukaisesti. Näin tapahtuikin komission tiloissa 26.10.2001. Oikeusasiamies havaitsi hallinnollisen epäkohdan myös siinä, ettei valittajalle ollut annettu tilaisuutta tulla virallisesti kuulluksi tiedoista, jotka komissio oli saanut kolmansilta ja joita se oli käyttänyt valittajalle vastaisen päätöksen tekemiseen.

14. Oikeusasiamiehen suositusta noudattaakseen komissio lähetti valittajalle 16.10.2001 päivätyyn kirjeen, jolla joulukuussa 1996 ja syyskuussa 1997 esitetyt hankkeet hylättiin, koska valittaja ei ollut kelpoinen saamaan yhteisrahoitusta.

15. Valittaja nosti 15.12.2001 jättämällään kannekirjelmällä kanteen kirjeestä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi 18.9.2003 asiassa T-321/01<sup>5</sup> antamallaan tuomiolla 16.10.2001 tehdyn komission päätöksen, jolla valittajan joulukuussa 1996 ja syyskuussa 1997 esitetyt hakemukset yhteisrahoituksen myöntämisestä oli hylätty, ja velvoitti vastaajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

13. Siitä kysymyksestä, oliko valittajan hakemuksia arvioitu asianmukaisesti, oikeusasiamies totesi toisessa myös 30.11.2001 tehdystä päätöksessä, ettei näin ollut menetelty, koska komissio ei ollut asianmukaisesti ottanut huomioon tiettyjä kolmansilta peräisin olevia tietoja. Lisäksi oikeusasiamies arvosteli 11.7.2000 tekemässään päätöksessä sitä, että komissio oli antanut liian pitkän ajan kuluu ennen kuin se oli esittänyt kirjallisesti syyt siihen, miksi se oli vuonna 1993 katsonut, että valittaja oli tuensaantikelvoton. Siltä osin, että komissio ei ollut tehnyt virallista päätöstä valittajan joulukuussa 1996 ja syyskuussa 1997 jättämistä hakemuksista, oikeusasiamies antoi 19.7.2001 komissiolle suosituksen vastata niihin ennen 31.10.2001.

16. Valittaja vaati kanteessaan myös, että vastaaja veloitettaisiin korvaamaan valittajalle oikeusasiamiehen tutkimusmenettelyistä aiheutuneet kustannukset. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi tuomiossaan, että oikeusasiamiehen tutkimusmenettelyistä aiheutuneita kuluja ei voida pitää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklan b alakohdassa tarkoitettuina välttämättöminä kustannuksina eikä niitä näin ollen voida määrätä korvattaviksi.

5 - Asia T-321/01, Internationaler Hilfsfonds v. komissio, tuomio 18.9.2003 (Kok. 2003, s. II-3225).

*B Asian käsittelyn vaiheet ja valituksen-  
alainen määräys*

17. Valittaja nosti tuomioistuimeen 23.7.2004 saapuneella kannekirjelmällä uuden kanteen, jonka perustana oli tällä kertaa EY 288 artiklan toinen kohta ja jossa se vaati yhteisöä maksamaan sille 54 037 euroa korvauksena aiheuttamastaan aineellisesta vahingosta.

18. Tuomioistuin hylkäsi kanteen selvästi perusteettomana 11.7.2005 antamallaan määräyksellä, jonka mukaan sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vastuuta ei voi soveltaa tässä asiassa.

19. Tuomioistuin nojautui määräyksessään useisiin perusteisiin, joiden taustalla on pääasiassa yksi tosiseikka: yhteisön toimielimen menettelyn ja vahingon, jota valittaja vaatii korvattavaksi, välillä ei ollut syy-yhteyttä, koska oikeusasiamiehen tutkimusmenettely ei edellytä asianajajan käyttämistä.

20. Tuomioistuin hylkäsi kanteen selvästi perusteettomana, koska oikeusasiamiehen tutkimusmenettelyistä aiheutuneita kuluja ei voida pitää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklan b

alakohdassa tarkoitettuina välttämättöminä kustannuksina, minkä vuoksi niitä ei voitu määrätä korvattaviksi.

21. Tuomioistuin huomautti, että toisin kuin yhteisöjen tuomioistuimissa vireille pannut oikeudenkäynnit, oikeusasiamiehen tutkimusmenettely on järjestetty siten, ettei asianajajan käyttäminen ole tarpeen. Näin ollen riittää, että kantelussa esitetään tosiseikat, mutta oikeudellisten perusteiden esittäminen ei ole tarpeen. Näin ollen jos kansalainen tekee vapaan valinnan ja haluaa käyttää asianajajaa oikeusasiamiehen tutkimusmenettelyn yhteydessä, hänen on henkilökohtaisesti vastattava tästä aiheutuvista kuluista. Juuri se, että tätä vapaata valintamahdollisuutta ei ole yhteisöjen tuomioistuimissa käytävissä oikeudenkäynneissä, joissa asianajajan läsnäolo on pakollista, aiheuttaa sen, että tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa annetaan asianajokulut sisältävä päätös oikeudenkäyntikuluista.

22. Lisäksi tuomioistuin muistutti yhteisöjen tuomioistuimen katsoneen asiassa 54/77,<sup>6</sup> että Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen 90 artiklan nojalla järjestetyssä oikeudenkäyntiä edeltä-

<sup>6</sup> – Asia 54/77, Herpels v. komissio, tuomio 9.3.1978 (Kok. 1978, s. 585, 45–50 kohta).

vässä menettelyssä tehtävien hallintovalitusten esittämisestä aiheutuneet asianajokulut on erotettava oikeudenkäynnissä syntyneistä asianajokuluista. Vaikka asianomaista ei voidakaan kieltää jo tuossa vaiheessa turvautumasta asianajajaan, se on hänen oma valintansa, jota ei missään tapauksessa voida lukea vastaajana olevan toimielimen syyksi. Yhteisöjen tuomioistuin on näin katsonut, ettei väitetyn vahingon, eli oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana syntyneiden asianajokulujen, ja yhteisön toiminnan välillä ole oikeudellista syy-yhteyttä ja että korvausvaatimus on tuollaisessa tapauksessa hylättävä, minkä lisäksi sitä on pidettävä oikeudellisesti täysin perusteettomana ja näin ollen haitantekona, mikä mahdollisesti otetaan huomioon oikeudenkäyntikuluista päätettäessä.

23. Näiden seikkojen nojalla tuomioistuin päätti, ettei oikeusasiamiehen tutkimusmenettelyistä aiheutuneita asianajokuluja voida määrätä korvattaviksi vahingonkorvausoikeudenkäynnissä.

24. Sopimussuhteen ulkopuoliseen yhteisön vastuuseen perustuvaan vahingonkorvausvaatimukseen liittyvistä muista edellytyksistä tuomioistuin totesi, ettei valittaja onnistunut näyttämään toteen, että sen vastaajan syyksi katsomien lainvastaisuuksien ja sen vahingon, jota se vaatii korvattavaksi, välillä olisi syy-yhteys. Se muistutti, ettei oikeusasiamiehen tutkimusmenettely edellytä asianajajan käyttämistä. Näin ollen jos kansalainen tekee

vapaan valinnan ja kääntyy oikeusasiamiehen puoleen haluten käyttää lisäksi asianajajaa, tätä menettelyä ei voida pitää yhteisön toimielinten syyksi mahdollisesti luettavan hallinnollisen epäkohdan välttämättömänä ja välittömänä seurauksena.

*C Asian käsittelyn vaiheet yhteisöjen tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset*

25. Internationaler Hilfsfonds eV on tehnyt käsiteltävänä olevan valituksen 2.9.2005 päivätyllä kirjelmällä, joka on kirjattu yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamossa 6.9.2005.

26. Valittaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

- kumoaa tuomioistuimen 11.7.2005 antaman määräyksen ja joko palauttaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi tai velvoittaa vastaajan korvaamaan valittajalle 54 037 euroa

sekä

- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27. Komissio on vastannut 9.11.2005 päivällä kirjelmällä, joka on kirjattu yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamossa 10.11.2005 ja jossa se vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

- hylkää valituksen

ja

- velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28. Kirjallisen menettelyn jälkeen pidettiin 16.11.2006 suullinen käsittely, jossa kuultiin asianosaisten suulliset huomautukset.

#### *D Valitusperusteet ja asianosaisten lausumat*

29. Internationaler Hilfsfonds eV vetoaa valituksessaan kolmeen seikkaan, jotka koskevat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräyksen kolmea keskeistä perustetta.

30. Ensimmäisessä valitusperusteessa se huomauttaa tuomioistuimen sitä päätelmää vastaan, että oikeusasiamiehen tutkimusmenettelyistä aiheutuneita kuluja ei voida pitää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklan b alakohdassa tarkoitettuina välttämättöminä kustannuksina, että tällä seikalla ei ole merkitystä sen arvioinnin kannalta, voidaanko näitä kuluja vaatia korvattaviksi EY 288 artiklan toisen kohdan mukaisella vahingonkorvauskanteella.

31. Lisäksi valittaja asettaa kyseenalaiseksi tuomioistuimen arvion, jonka mukaan oikeusasiamiehen tutkimusmenettely eroaa yhteisöjen tuomioistuimissa käytävistä oikeudenkäynneistä siinä suhteessa, ettei asianajajan käyttäminen ole tarpeen. Sen mielestä henkilöstösääntöjen tai täytäntöönpanosäännösten nojalla ei voi tehdä tällaista päätelmää.

32. Komissio myöntää vastauksessaan, että oikeudenkäyntikuluihin liittyvään korvausvaatimukseen ja vahingonkorvausvaatimukseen sovelletaan erilaisia edellytyksiä ja että nämä edellytykset eivät riipu toisistaan. Tämä ei kuitenkaan estä vertaamasta näitä vaatimuksia tapauksissa, joissa niihin sovelletaan samankaltaisia edellytyksiä. Sekä oikeudenkäyntikuluihin liittyvässä korvausvaatimuksessa että vahingonkorvausvaatimuksessa on nimittäin kyse asianajosta syntyneiden kulujen välttämättömyydestä, siltä osin kuin sillä on merkitystä syy-



yhteyden hyväksymisen tai vahinkojen pienentämisvelvollisuutta koskevan arvioinnin kannalta.

33. Komission mielestä on ristiriitaista, että oikeudenkäyntikuluja arvioitaessa kielletään aiheutuneiden kulujen välttämättömyys samanaikaisesti kun vahingonkorvausvaatimuksen arvioimisen yhteydessä lähdetään siitä, että valittaja voi katsoa olleensa pakotettu aiheuttamaan kyseiset kulut.

34. Komission mukaan vertailu osoittaa, että kun laissa tunnustetaan asianajajan käyttämisen välttämättömyys ja edellytetään sitä, laissa myös huolehditaan siitä, että aiheutuneet kulut katetaan. Kanteluun liittyvää tutkimusmenettelyä koskevassa lainsäädännössä kuitenkin suorastaan kielletään tämä välttämättömyys.

35. Valittajan toinen valitusperuste koskee sitä, että tuomioistuin on tulkinnut väärin yhteisön tuomioistuinten oikeuskäytäntöä tai jättänyt sen huomiotta.

36. Valittaja riitauttaa ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa *Herpels* vastaan komissio antaman tuomion<sup>7</sup> sovellettavuuden

den kanteen koskemiin vaatimuksiin sillä perusteella, että kyseinen tuomio koskee yksinomaan yhteisön ja sen henkilöstön välisiä henkilöstöasioita, joten siitä ei voi tehdä käsiteltävänä olevaa asiaa koskevia päätelmiä.

37. Lisäksi on jätetty huomiotta asiassa *AFCOn Management Consultants ym.* vastaan komissio annettu tuomio,<sup>8</sup> jossa komissio tuomittiin vahingonkorvauksiin tarjouskilpailumenettelyssä esiintyneiden lainvastaisuuksien vuoksi. Vahinko, jota tässä asiassa käsiteltiin, sisälsi nimittäin muun muassa asianajokulut, joita kantajalle aiheutui oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun liittyvästä tutkimusmenettelystä. Valittaja pyytää yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ottanut huomioon tätä tuomiota ja verrannut sitä käsiteltävänä olevaan asiaan.

38. Komissio puolestaan katsoo, että asiassa *Herpels* annettua tuomiota voidaan täysin soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa. Sillä, että kyseisessä asiassa oli kyse henkilöstöasioihin liittyvästä ongelmasta, on yhtä vähän merkitystä kuin sillä, että komission ja sen henkilöstön välillä on sopimussuhde. Ratkaisevaa on se, että molemmissa asioissa vedotaan oikeuteen saada vahingonkorvausta samoista kuluista, nimittäin tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisiin menettelyihin liittyvistä

7 – Mainittu edellä alaviitteessä 6.

8 – Asia T-160/03, *AFCOn Management Consultants ym. v. komissio*, tuomio 17.3.2005 (Kok. 2005, s. II-981).

asianajokuluista. Tärkeää on myös se, että molemmissa tapauksissa ryhdyttiin tuomioistuinten ulkopuolisiin kantelumenettelyihin, joissa ei edellytetä asianajajan käyttämistä, minkä vuoksi valittaja on tehnyt vapaan valinnan ja päätenyt oman arvionsa nojalla siihen, että asianajajan käyttäminen on tarpeen.

39. Lisäksi komissio viittaa siihen, että saman oikeusasteen aiemman tuomion huomiotta jättäminen ei sellaisenaan ole oikeudellinen virhe, koska yhteisön oikeusjärjestys ei perustu periaatteeseen, jonka mukaan ennakkotapausten huomioon ottaminen olisi pakollista.

40. Valittaja vetoaa kolmanneksi siihen, että tuomioistuin on jättänyt virheellisesti huomiotta komission lainvastaisen menettelyn ja valittajan vahingon välisen syy-yhteyden. Valittajan käsityksen mukaan lainvastaisen toiminnan ja vahingon välillä on aina syy-yhteys, jos toimielimen toiminta saa yleisen elämäkokemuksen mukaan tavallisesti aikaan kyseisen kaltaisen vahingon. Tämä käy ilmi Saksan oikeusjärjestyksessä sekä yhteisöjen tuomioistuimissa tunnustetusta adekvaattisuusteoriasta.

41. Valittaja huomauttaa lopuksi, että prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaate edellyttää esillä olevassa asiassa asianajajan käyttöä valittajan etujen ajamiseen, koska komissio on käyttänyt mainituissa oikeusasiamiehelle tehtyihin kanteluihin liittyvissä tutkimusmenettelyissä oikeudellisen yksikönsä apua.

42. Komissio muistuttaa, että oikeuskäytännön mukaan vahingon on oltava suoraa seurausta moititusta menettelystä. Tämä peruste kattaa adekvaattisuusvaatimuksen, johon valittaja vetoaa. Tästä voidaan johtaa, että syy-yhteys ei ole suora, jos vahingon esiintyminen ei ole välttämätöntä vaan perustuu vahinkoa kärsineen vapaaseen valintaan. Kantelumenettelyssä, joka on sellainen, että kantelijan ei tarvitse esittää oikeudellisia seikkoja ja oikeusasiamies tutkii itse mahdolliset avoimet tosiseikat ja oikeudelliset seikat, asianajajan käyttöä koskeva päätös on komission mielestä vapaa.

43. Menettelyn muodon vuoksi myös prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteen perustuva väite on virheellinen, sillä oikeusasiamiehän avustaa valittajaa itse.

#### IV Oikeudellinen analyysi

44. EY 225 artiklan mukaan yhteisöjen tuomioistuimeen tehtävässä valituksessa voidaan esittää ainoastaan oikeudellisia perusteita. Koska valittaja vetoaa pääasiassa siihen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio on yhteisön oikeuden vastainen, sen valitus täyttää tämän tutkittavaksi ottamisen edellytyksen.

45. Valittaja vetoaa valituksessaan kolmeen valitusperusteeseen, joita käsitellään seuraavaksi siinä järjestyksessä, jossa valittaja on ne esittänyt.

##### A Valitusperusteiden arviointi

1. Ensimmäinen valitusperuste: asianajokulujen korvaaminen vahingonkorvauskanteen nojalla

46. Valittaja riitauttaa sen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämän perusteen, että tällaisten kulujen hyväksyminen vahingonkorvaukseen oikeuttavaksi vahingoksi olisi ristiriidassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen sen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan näitä kuluja ei

voida korvata. Valittajan mielestä tuomioistuimien käyttöä virheellistä lähestymistapaa, kun se rinnastaa kyseisen vahingonkorvauksen oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen.

47. En voi yhtyä tähän käsitykseen. Minusta tuomioistuin on tässä yhteydessä pikemminkin puuttunut olennaiseen näkökulmaan, jota ei saa jättää huomiotta käsiteltävänä olevan asian yhteydessä. Nyt on kyse prosessuaalisen kulujen korvaamista koskevan vaatimuksen ja aineellisoikeudellisen vahingonkorvausvaatimuksen välisestä kilpailutilanteesta sekä siitä, voiko viimeksi mainittu korvaus olla suurempi kuin asianomistajalle prosessioikeuden nojalla myönnettävä korvaus. Valaisen oikeuskäsitystäni esittämällä aluksi joitakin yleisiä seikkoja yhteisön oikeudenkäyntikuluja koskevan oikeuden ja vahingonkorvauksia koskevan oikeuden välisestä suhteesta.

a) Oikeudenkäyntikuluja koskeva yhteisön oikeus

i) Yhteisöjen tuomioistuinten oikeudenkäyntikuluja koskevat säännöt

48. Yhteisöjen tuomioistuinten oikeudenkäyntikuluja koskevien sääntöjen perusperiaatteena on häviöjä maksaa -periaate, jonka

mukaan asianosaiset, jotka häviävät asian, veloitetaan lähtökohtaisesti korvaamaan oikeudenkäyntikulut, erityisesti vastapuolelle aiheutuneet välttämättömät kustannukset. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan näin päätetään, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

49. Tälle prosessuaaliselle kulujen korvaamista koskevalle vaatimukselle, jonka voittanut osapuoli voi esittää oikeudenkäyntikuluja koskevien säännösten nojalla, asetetaan kuitenkin välittömästi rajat, jotka perustuvat lainsäädännöllisiin arvostuksiin.

50. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 73 artiklan b alakohdassa täsmennetään työjärjestyksen 69 artiklaa siten, että sen mukaan korvattaviksi oikeudenkäyntikuluisi katsotaan asianosaisille asian käsittelystä aiheutuneet välttämättömät kustannukset, erityisesti matka- ja oleskelukulut, sekä asiamiehen, avustajan tai asianajajan palkkiot. Tällöin otetaan lähtökohtaisesti huomioon ainoastaan sellaiset kulut, jotka johtuvat asian käsittelystä. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan työjärjestyksen 73 artiklan b alakohdassa asian käsittelyllä tarkoitetaan vain asian käsittelyä yhteisöjen tuomioistuimessa eli oikeudenkäyntivaihetta lukuun ottamatta

sitä edeltänyttä vaihetta.<sup>9</sup> Sama pätee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklan b alakohtaan.

51. Edellä esitetystä seuraa, että oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva päätös ei koske edeltävän hallintomenettelyn aikana syntyneitä kuluja.<sup>10</sup>

52. Oikeuskäytännöstä käy lisäksi ilmi, että kanteen laatimisesta ennen kanteen nostamista aiheutuneita kuluja voidaan vaatia korvattaviksi.<sup>11</sup> Avustajien laatimia lausuntoja menestymisen mahdollisuuksista ja kanteen tutkittavaksi ottamisesta sen sijaan ei

9 – Asia C-104/89 DEP, J. M. Mulder ym. v. neuvosto ja komissio, määräys 6.1.2004 (Kok. 2004, s. I-1, 45 kohta); asia C-107/91, Empresa Nacional de Urânio SA v. komissio, määräys 15.3.1994, 21 kohta (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ja asia C-294/90, British Aerospace v. komissio, määräys 30.11.1994 (Kok. 1994, s. I-5423, 12 kohta).

10 – Kuluja sellaisen kirjeenvaihdon johdosta, jota on käydyt komission yksiköiden kanssa pääasiassa tehdyn riidanalaisen päätöksen jälkeen ja ennen kanteen nostamista, ei myöskään tule katsoa korvattaviksi kuluiksi (vrt. asia T-251/00 DEP, Lagardère SCA ja Canal+ SA v. komissio, määräys 7.12.2004, Kok. 2004, s. II-4217, 22 kohta). Sama pätee kokouksen järjestämiseen kulloistenkin viranomaisten kanssa, riippumatta siitä, että kyseisen kokouksen tarkoituksena on voinut olla oikeudenkäynnin välttäminen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa (vrt. em. asia T-251/00 DEP, määräyksen 22 kohta). Valittajalla ei myöskään ole oikeutta saada korvausta kuluista, jotka ovat syntyneet edeltävän hallintomenettelyn aikana tai ennen asian varsinaista käsittelyä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa (vrt. asia T-25/95, Cimenteries CBR ym. v. komissio, tuomio 15.3.2000, Kok. 2000, s. II-491, 5133 ja 5134 kohta).

11 – Yhdistetyt asiat T-177/94, T-377/94 ja T-99/95, Altmann ym. v. komissio, määräys 25.6.1998 (Kok. H. 1998, s. I-A-299 ja II-883, 21 kohta).

katsota korvattaviksi oikeudenkäyntikuluiksi.<sup>12</sup>

53. Tuomioistuin muistutti valituksenalaisessa määräyksessä oikeutetusti, että kun perustamissopimuksella on perustettu oikeusasiamiehen virka, sillä on avattu unionin kansalaisille etujensa puolustamiseksi vaihtoehto kanteen nostamiselle yhteisöjen tuomioistuimissa. Tähän tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliseen oikeussuojakeinoon sovelletaan erityisiä kriteerejä, eikä sillä välttämättä ole samoja tavoitteita kuin tuomioistuimissa nostettavalla kanteella. Lisäksi tuomioistuin päätteli EY 195 artiklan 1 kohdan ja päätöksen 94/262 2 artiklan 6 ja 7 kohdan tulkinnan nojalla, että näitä kahta keinoa ei voida käyttää samanaikaisesti.

54. Mielestäni ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräyksen kunnioitettava saavutus on se, että siinä tehtiin selväksi, että oikeusasiamiehelle tehtyihin kanteluihin liittyvissä tutkimusmenettelyissä ei ole kyse asian käsittelyä yhteisöjen tuomioistuimissa edeltävästä pakollisesta menettelystä, jota olisi aina noudatettava ennen kanteen nostamista. Tästä määräyksestä voi päätellä, että oikeusasiamiehelle tehtyihin kanteluihin liittyvä tutkimusmenettely ei ole osa oikeussuojatietä, jonka lainsäätäjät on luonut taatakseen yhteisön toimielinten yhteisön oikeuden vastaisesta toiminnasta kärsineille

oikeussuojan yhteisöjen tuomioistuimissa. Sen vuoksi on ymmärrettävää, että yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tyjärjestysten oikeudenkäyntikuluja koskevat säännöt eivät sisällä säännöksiä sellaisten kulujen korvaamisesta, joita voi syntyä oikeusasiamiehelle tehtyihin kanteluihin liittyvän tutkimusmenettelyn yhteydessä.

ii) Euroopan oikeusasiamiehelle tehtyihin kanteluihin liittyviä kuluja koskevien sääntöjen puuttuminen

55. Koska asialla ei ole luontaista yhteyttä yhteisön tuomiovaltaan, herää kysymys, onko olemassa erityissääntöjä, jotka koskevat oikeusasiamiehelle tehtyihin kanteluihin liittyvistä tutkimusmenettelyistä aiheutuvia kuluja. Valittajan prosessuaalisen kulujen korvaamista koskevan vaatimuksen pitäisi nojautua ensisijaisesti vastaavaan perustaan. Tällaisia sääntöjä ei kuitenkaan ole olemassa, mikä tarkemmin tarkasteltuna johtuu sekä tutkimusmenettelyn tarkoituksesta ja tavoitteesta että oikeusasiamiehelle EY 195 artiklan 1 kohdassa määrätystä tehtävästä Euroopan unionin toimielinjärjestelmässä.

12 - Asia T-25/96, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen ja Hapag-Lloyd Fluggesellschaft v. komissio, määräys 23.10.1998, 34 kohta (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

– Erot yhteisön tuomiovaltaan verrattuna

56. Kuten julkisasiamies Geelhoed on todennut asiassa Lamberts esittämässään ratkaisuehdotuksessa,<sup>13</sup> oikeusasiamies on yksi välineistä, joilla perustamissopimuksessa annetaan sisältöä unionin kansalaisuudelle. Jokainen unionin kansalainen voi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen yhteisön toimielinten ja elinten toiminnassa ilmenneiden epäkohtien vuoksi. Näin ollen oikeusasiamies suojaa osaltaan kansalaisten oikeuksia. Euroopan oikeusasiamiesinstituution syntyhistoriasta käykin selvästi ilmi, että instituutiota pidettiin yhtenä mekanismina, jonka avulla on mahdollista suojella Euroopan unionin kansalaisille kuuluvia oikeuksia. Julkisasiamies Geelhoed on mielestäni oikeutetusti viitannut myös siihen, että vaikka sen mahdollisuuden, että oikeusasiamiehelle voi kannella, tarkoituksena on kansalaisen oikeuksien suojaaminen, menettely ei anna samanlaista oikeussuojaa kuin tuomioistuinmenettely.<sup>14</sup>

57. On ilmeistä, että oikeusasiamiehelle tehtyihin kanteluihin liittyvä tutkimusmenettely ei ole termin varsinaisessa merkityksessä tuomioistuinmenettelyn kaltainen kontradiktorinen menettely, jossa valittaja ja kulloinenkin yhteisön toimielin ovat vastapuolina ja jättävät riidan sopimisen kolmannen osapuolen käsiin. Oikeusasiamiehen ohje-

säännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista tehdyn päätöksen<sup>15</sup> 3 artiklan 5 kohdassa tai täytäntöönpanosäännösten<sup>16</sup> 6 artiklassa ei oleteta oikeusasiamiehen toimivan välittäjänä osapuolten välillä. Niistä käy pikemminkin ilmi, että oikeusasiamies pyrkii kyseisen toimielimen tai elimen kanssa mahdollisuuksien mukaan poistamaan epäkohdan ja antamaan tyydyttävän vastauksen kanteluun, mikä tukee sitä käsitystä, että oikeusasiamies on lähellä hallintoa.<sup>17</sup>

58. Riidanalaisen menettelyn periaatetta murtaa edelleen oikeusasiamiehen ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista tehdyn päätöksen 3 artiklan 1 kohdan mukainen oikeusasiamiehen oikeus suorittaa omasta aloitteestaan tai kantelun seurauksena perustelluiksi arvioimansa tutkimukset mahdollisten epäkohtien selvittämiseksi yhteisöjen toimielinten ja elinten toiminnassa.

59. Erot yhteisön tuomiovaltaan verrattuna käyvät selvästi ilmi myös tapauksissa, joissa oikeusasiamies käsittelee kanteluja. Esimerkiksi luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden oikeutta tehdä kantelu on rajoitettu vähemmän kuin oikeutta nostaa kanne

13 – Julkisasiamies Geelhoedin 3.7.2003 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-234/02 P, Lamberts (Kok. 2004, s. I-2803, 55 kohta).

14 – Em. asia, ratkaisuehdotuksen 56 kohta.

15 – Oikeusasiamiehen ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista 9.3.1994 tehty Euroopan parlamentin päätös (EYVL L 113, 4.5.1994, s. 15), jota on muutettu 12 ja 16 artiklan poistamisesta 14.3.2002 tehdyllä päätöksellä (EYVL L 92, 9.4.2002, s. 13).

16 – Täytäntöönpanosäännösten hyväksymisestä 8.7.2002 tehty oikeusasiamiehen päätös, muutettu 5.4.2004 tehdyllä oikeusasiamiehen päätöksellä (saatavissa Internet-osoitteesta <http://www.ombudsman.europa.eu/lbasis/fi/provis.htm>).

17 – Ks. myös edellä alaviiteessä 13 mainittu julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus asiassa Lamberts, 63 kohta.

yhteisöjen tuomioistuimissa. Tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä toimivan asiavaltuuden on tarkoitus estää *actio popularis*-kanteet ja varmistaa, että vain niiden nostamat kanteet otetaan tutkittavaksi, joihin yhteisön toimielinten lainvastainen toiminta todella ja suoraan vaikuttaa.<sup>18</sup> Esimerkiksi luonnollisilla henkilöillä tai oikeushenkilöillä on EY 230 artiklan 4 kohdan mukaan oikeus nostaa kumoamiskanne lainvastaisesta, toiselle henkilölle osoitetusta yhteisön toimesta sillä edellytyksellä, että toimi koskee valittajaa suoraan ja erikseen, kun taas oikeusasiamiehelle tehdyllä kantelulla ei ole erityisiä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Myös henkilöt, joihin yhteisön toimielinten tai elinten toiminnan epäkohta ei vaikuta, ovat oikeutettuja tekemään kantelun oikeusasiamiehelle.<sup>19</sup>

hän on täysin riippumaton ja että hänellä on laaja harkintavalta.<sup>20</sup> Näin ollen hänellä on käytettävissään useita välineitä kansalaisten ja yhteisön toimielinten välisten ristiriitojen ratkaisemiseen. Jos oikeusasiamies toteaa hallinnollisen epäkohdan, hän pyrkii löytämään sovintoratkaisun, jolla hallinnollinen epäkohta poistetaan ja joka vastaa kantelun tekijän vaatimuksiin. Jos oikeusasiamies katsoo, että sovintoratkaisu ei ole mahdollinen tai että sovintoratkaisuun pyrkiminen on ollut tuloksetonta, hän joko lopettaa asian käsittelyn perustellulla päätöksellä, joka saattaa sisältää kriittisen huomautuksen, tai laatii asiasta kertomuksen, joka sisältää suositusluonnoksia. Kaikille toimille on tunnusomaista, etteivät ne ole sitovia, koska oikeusasiamies ei voi velvoittaa hallintoa muuttamaan toimintatapaansa. Tästä johtuu myös se, että oikeusasiamiehen hänelle tehtyyn kanteluun liittyvän tutkimusmenettelyn yhteydessä tekemät päätökset voivat olla yhteisöjen tuomioistuimille tehtyjen kanteiden kohteena ainoastaan tietyin edellytyksin. Oikeusasiamiehen ainoa mahdollisuus saada toimielimet ja elimet muuttamaan toimintatapojaan nojaa hänen perustelujensa voimaan sekä julkiseen paineeseen, jonka hän voi synnyttää saattamalla epäkohdat kertomuksillaan julkisen huomion kohteeksi.<sup>21</sup>

60. Oikeusasiamiehen viran lisäerikoisuuksina on mainittava ne seikat, että hänellä on vain velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin, että

18 – Borowski, M., "Die Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 Abs. 4 EGV", *Europarecht*, nro 6, 2004, s. 893; julkisasiamies Lagrangen 20.11.1962 esittämä ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa 16/62 ja 17/62, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes* (Kok. 1962, 608).

19 – Kirjoituksissa Cadeddu, S., "The proceedings of the European Ombudsman", *Law and contemporary problems*, nide 68, 2004, nro 1, s. 165, 166; Karkowska, U., "Concept, Function and Effectiveness of the European Ombudsman" (1. osa), *Human Rights within the European Union*, Berliini, 2004, s. 192; Rzeznik, J., "Concept, Function and Effectiveness of the European Ombudsman" (2. osa), *Human Rights within the European Union*, Berliini, 2004, s. 199, ja Chiti, M. P., "Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria", *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, vuosikerta X, 2000, nro 2, s. 323, verrataan oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun liittyvää tutkimusmenettelyä *actio popularis*keen.

61. Jos sääntöjenvastaisuudet ovat vähäisiä, oikeusasiamies voi laajan harkintavaltansa nojalla jopa kokonaan luopua kyseisen toimielimen vastaisesta menettelystä, mikä

20 – Asia C-234/02 P, Lamberts, tuomio 23.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2803, 50 kohta).

21 – Rzeznik, J., "Concept, Function and Effectiveness of the European Ombudsman" (2. osa), *Human Rights within the European Union*, Berliini, 2004, s. 215.

yhteisöjen tuomioistuimilta on kielletty yhteisön lainsäädännössä turvatun tehokkaan oikeussuojan vuoksi.<sup>22</sup> Valittajan kanalta tästä seuraa, ettei oikeusasiamies voi taata kantelun menestymistä.<sup>23</sup>

62. Näistä perustavista eroista käy ilmi, että yksilöllinen oikeussuoja ei ole tärkeimmällä sijalla oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun liittyvän tutkimusmenettelyn yhteydessä.

63. Koska oikeusasiamiehen ponnistelujen painopisteessä on yhteisön hallinnon optimointi eikä yksilöllinen oikeussuoja, on johdonmukaista, että oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun liittyvän tutkimusmenettelyn aiheuttamien kulujen korvaamisesta ei ole luotu sääntöjä. Tuntuu kohtuulliselta ja oikealta, että kulut maksaa se, joka käyttää hyväksi oikeuttaan tehdä kantelu. Tämä tulos

22 – Edellä alaviitteessä 19 mainittu Cadeddu, s. 169. Oikeussuojan saatavuus kuuluu yleismaailmallisesti tunnustettuihin perusoikeuksiin. Sama pätee kansainvälisoikeudellisesti tunnustettuun oikeussuojan antamatta jättämisen kieltoon (denial of trial tai déni de justice). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa Golder v. Yhdistynyt kuningaskunta, hakemus 4451/70, nro A-18, 21.2.1975 antaman tuomion 35 kohdan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaa on tulkittava näiden periaatteiden mukaisesti. Euroopan yhteisö on ottanut ne tehokkaasti oikeussuojan muodossa oikeusjärjestyksensä yleisiksi oikeusperiaatteiksi. Ks. julkisasiamies Stix-Hacklin 14.1.2003 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-467/01, Ministero delle Finanze v. Eribrand SpA (Kok. 2003, s. I-6471, 52 kohta) sekä julkisasiamies Léger'n 8.4.2003 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-224/01, Köbler v. Itävalta (Kok. 2003, s. I-10239, 67 kohta).

23 – Garzón Clariana, G., "Holding the administration accountable in respect of its discretionary powers: the roles and approaches of the Court, the Parliament and the European Ombudsman", *The European Ombudsman – Origins, establishment, evolution, Commemorative volume published on the occasion of the 10<sup>th</sup> anniversary of the institution*, luku 12, s. 209.

on lainsäätäjän sen tavoitteen mukainen, että kansalaisille annetaan käyttöön edullinen ja joustava ratkaisu hallinnon laiminlyöntien saattamiseksi julkisuuteen.<sup>24</sup>

64. Näin ollen valittajalla ei ole käytettävissään kuluihin liittyvää oikeusperustaa, johon hän voisi vedota asianajokulujen korvaamista koskevassa kanteessaan.

– Asianajajan käyttämisen tarpeellisuus

65. Koska ei ole olemassa yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 19 artiklan 3 kohdan kaltaista lainsäädännöllistä määräystä, jossa nimenomaisesti määrättäisiin luonnollisten tai oikeudellisten henkilöiden velvollisuudesta käyttää asianajajaa oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun liittyvän tutkimusmenettelyn yhteydessä, on lähdeittävä siitä, että asianajajan käyttämiseen ei ole ainakaan velvollisuutta.

24 – Söderman, J., "The Citizen, the Administration and Community Law" – Euroopan oikeusasiamiehen raportti FIDE-kongressissa Tukholmassa 3.6.1998: "Access to the Ombudsman is normally easy to obtain, direct and free of costs" (s. 28), "It should be obvious that the judiciary is the basic upholder of Community law at the national as well as at the Community level. Court proceedings are normally the first choice when a company or business wants to obtain its rights under Community law. The situation for a citizen who has a problem with the national administration in a Community law issue is different. Court proceedings can be time consuming and costly and are not a practical possibility in many cases" (s. 35); edellä alaviitteessä 23 mainittu Garzón Clariana, s. 209. Valittaja totesi suullisessa käsittelyssä, että kantelumenettelyn edullisuus oli yksi tärkeimmistä syistä siihen, että se kääntyi Euroopan oikeusasiamiehen eikä yhteisöjen tuomioistuinten puoleen.



66. Asianajopalveluja voidaan perinteisesti käyttää ainoastaan oikeudellisissa asioissa.<sup>25</sup> Asianajajan ensisijaisena tehtävänä on nimittäin valistaa asianomistajia heidän oikeudelliseen ongelmaansa liittyvistä oikeussäännöksistä ja varmistaa, että todisteista pidetään huolta kaiken oikeudellisen menestyksen tärkeimpänä edellytyksenä.

67. Julkisasiamies Geelhoed on jo asiassa Lamberts esittämässään ratkaisuehdotuksessa viitannut yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, joka koskee EY 234 artiklassa tarkoitetun tuomioistuimen käsitteen merkitystä, ja todennut, että menettely, jonka mukaan oikeusasiamiehelle tehdään kantelu, ei täytä kaikkia tunnusmerkkejä.<sup>26</sup> Mielestäni asianajajan käytön tarpeellisuuteen liittyvän kysymyksen vastaus riippuu ennen kaikkea siitä, miten ratkaistaan kysymys siitä, onko oikeusasiamiehelle tehtävään kanteluun liittyvän tutkimusmenettelyn pääasiallisena tarkoituksena oikeudellisten ongelmien ratkaiseminen. Sen selvittämiseksi on arvioitava EY 195 artiklan 1 kohdan käsitettä ”epäkohta”, koska se määrittää oikeusasiamiehen asiallisen toimivallan.

25 – Vrt. julkisasiamies Stix-Hacklin 11.5.2006 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-193/05, komissio v. Luxemburg, tuomio 19.7.2006 (Kok. 2006, s. I-8673), 64 kohta. Bundesrechtsanwaltsordnungin (asianajajan ammattia sääntelevä liittovaltion määräys) (BGBl. I 1959, s. 565, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 19.4.2006 annetun lain 42 §:n G momentilla, s. I 866) mukaan asianajaja on ”nimitetty riippumaton neuvonantaja ja edustaja kaikissa oikeudellisissa asioissa”. Euroopan unionin asianajajien ammatillisten sääntöjen (jotka on alun perin laadittu Euroopan yhteisön asianajajaliiton neuvoston täysistunnon (Vollversammlung des Rates der Anwaltschaf-ten der Europäischen Gemeinschaft) 28.10.1988 ja joita on muutettu 28.11.1998 ja 6.12.2002 pidetyissä täysistunnoissa) mukaan asianajaja on ”oikeusvaltiossa välttämätön sekä oikeuslaitoksen että asianomistajan kannalta, jonka oikeuksia ja vapauksia asianajajan on suojeltava”.

26 – Edellä alaviiteessä 13 mainittu asia C-234/02, 57–61 kohta.

68. Määritelmä, jonka silloinen oikeusasiamies Jacob Söderman esitti Euroopan parlamentille antamassaan vuoden 1997 vuosikertomuksessa, koska primaarilainsäädännössä ei ole määritelmää, ja jota sen jälkeen on käytetty, kuuluu seuraavasti: ”Epäkohta syntyy, kun julkinen laitos ei toimi sitä sitovien sääntöjen tai periaatteiden mukaisesti.” Tästä määritelmästä käy ilmi, että epäkohtana on periaatteessa pidettävä sitovien säännösten rikkomisen lisäksi myös asianmukaisen hallintokäytännön kaikkien sellaisten periaatteiden loukkauksia, jotka oikeudellisen sitovuuden puutteen vuoksi yleensä lasketaan kuuluvaksi niin sanottuihin soft law -sääntöihin. Tämä määritelmä on EY 195 artiklan ja päätöksen 94/262 2 artiklan 7 kohdan säännösten mukainen, sillä niissä rajataan oikeusasiamiehen toimivaltaa tuomiovalttaan nähden ja lähdetään implisiittisesti siitä, että oikeusasiamies voi käsitellä myös, muttei ainoastaan, oikeusasioita.<sup>27</sup>

69. Vaikka rajan vetäminen saattaa yksittäistapauksessa olla vaikeaa kantelijalle, joka ei tunne lainsäädäntöä, tällä rajauksella ei ole hänelle merkitystä, koska oikeusasiamiehen on tutkittava tosiseikat omasta aloitteestaan valittajan, toimielimen tai elimen avustuksella, minkä lisäksi sen on tutkittava tarvittaessa myös mahdolliset oikeudelliset seikat.

27 – Edellä alaviiteessä 19 mainittu Chiti päätelee tästä, että Euroopan oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu yhteisön toimielinten ja elinten ”lainvastaisen hallintomenettelyn” lisäksi myös niiden sellaisiin toimiin, jotka ovat tosin lainmukaisia mutta joita voidaan niiden luonteen vuoksi kutsua ”sopimattomaksi hallintomenettelyksi”, s. 314.

Näin oikeusasiamies ottaa kantaakseen kantelijan suojattavien etujen turvaamisen.

70. Valittajan siihen väitteeseen, että asianajajan käyttäminen on tarpeen prosessuaalisen yhdenvertaisuuden säilyttämiseksi, koska komissio käyttää puolustautumiseen omaa oikeudellista yksikköään, on todettava, että komission oikeudellisella yksiköllä ei kulloisenkin asian oikeudellisen arvioinnin tarpeellisuudesta huolimatta välttämättä ole samanlaista roolia kuin yhteisöjen tuomioistuimissa. Sen on otettava huomioon, että oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun liittyvän tutkimusmenettelyn yhteydessä oikeusasiamiehen ja komission ponnistelujen on johdettava edellä mainittujen määräysten mukaiseen sovintoratkaisuun. Kaikki komissiota koskevat kantelut eivät myöskään koske oikeudellisia seikkoja. Oikeudellinen yksikkö on velvollinen huolehtimaan sovintoratkaisun laatimisesta ja esittämisestä sopivassa oikeudellisessa muodossa.<sup>28</sup> Tältä osin voidaan katsoa, että valittajan oikeus oikeusvaltiossa noudatettavaan menettelyyn on varmistettu.

71. Kun otetaan huomioon oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun liittyvän tutkimusmenettelyn mainitut erot verrattuna menet-

telyyn yhteisöjen tuomioistuimissa, erityisesti sen luonne tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisena ja pääasiassa muuna kuin oikeudellisena menettelyinä, sekä oikeusasiamiehen erityinen rooli sen yhteydessä, asianajajan käyttämistä ei mielestäni edellytetä eikä se ole välttämätöntä.

b) Sopimussuhteen ulkopuolinen yhteisön vastuu

72. Yhteisön itsenäinen oikeusjärjestys perustuu oikeudellisiin perinteisiin jäsenvaltioissa, jotka puolestaan ovat Euroopan unionin perustamissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan nojalla velvoitettuja oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen. Sen vuoksi velvoite oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kuuluu myös yhteisön oikeuden yleisiin peruseriaatteisiin. Tämän periaatteen tärkeä oikeudellinen ilmenemismuoto on julkisen vallan vahingonkorvausvastuu,<sup>29</sup> joka takaa korvauksen julkisen vallan lainvastaisesta vahingonteosta Euroopan unionin jäsenval-

28 – Eeckhout, J.-C. ja Godts, P., "The European Commission's Internal Procedure for Dealing with the European Ombudsman's Inquiries", *The European Ombudsman – Origins, establishment, evolution, Commemorative volume published on the occasion of the 10<sup>th</sup> anniversary of the institution*, luku 10, s. 176.

29 – Von Bogdandy, A., "Die außervertragliche Haftung der Europäischen Gemeinschaften", *Juristische Schulung*, 1990, osa 1, s. 872; sama tekijä teoksessa: Grabitz ja Hilf, "Das Recht der Europäischen Union, Art. 288 EGV", 14 kohta, täydennysosa, tammikuu 2001; Borchardt, *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Manfred Dausen (toim.), P I, 221 kohta; Ruffert, M., *Kommentar zum EUV/EGV*, I. painos, 1999, "Art. 288", 1 kohta; yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du Pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1029, 29 ja 30 kohta).

tioissa.<sup>30</sup> Julkisen vallan vahingonkorvausvastuuta koskeva keskeinen määräys sisältyy EY 288 artiklan toiseen kohtaan, jonka mukaan yhteisö korvaa sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuin on näin saamansa oikeuskäytännön kehittämis-toimivallan nojalla kehittänyt tunnusmerkis-

tön, joka koskee yhteisön oikeuden mukaista vahingonkorvausvastuun syntymistä.<sup>31</sup>

73. EY 288 artiklan toiseen kohtaan perustuva sopimussuhteen ulkopuolinen yhteisön vastuu voi syntyä vain, jos kolme kumulatiivista edellytystä täyttyy: yhteisön toiminta on lainvastaista, vahinko on todellinen ja varma ja lainvastaisen toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys.<sup>32</sup> Tätä vastuun tunnusmerkistöä on tarkennettu yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännön kehittymisen myötä siten,<sup>33</sup> että toimielinten toiminta

30 – Euroopan unionin joissakin jäsenvaltioissa valtion vastuusta sen toimielinten ja virkamiesten virkavelvollisuuksien rikkomisesta on määrätty perustuslaissa, kuten esimerkiksi Slovenian perustuslain 26 §:ssä, Saksan perustuslain 34 §:ssä, Espanjan perustuslain 9 §:n 3 momentissa ja Bulgarian perustuslain 7 §:ssä. Itävallan perustuslain 23 §:n 1 momentin mukaan liittovaltio, osavaltiot, kunnat ja muut julkisyhteisöt ja julkisoikeudelliset laitokset ovat vastuussa vahingoista, joita niiden nimissä toimivat henkilöt kenelle tahansa tuottamuk-sellisesti aiheuttavat lakien täytäntöönpanon yhteydessä lainvastaaisesti toimiessaan. Tämä perustuslakiin kirjattu määräys pannaan täytäntöön Amtshaftungsgesetzin (laki julkisen vallan vahingonkorvausvastuusta) (1 §:n 1 momentti) ja Organhaftpflichtgesetzin (laki toimielinten vahingonkorvausvastuusta) (1 §:n 1 momentti) kaltaisten lakien avulla (eräiden jäsenvaltioiden julkisen vallan vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön osalta ks. Ossenbühl, F., *Staatshaftungsrecht*, 5. painos, München, 1998, s. 10; Garcia de Enterría, E., *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el Derecho español*, Cizur Menor, 2005, s. 71; Schrameyer, K., "Die Amtshaftung des bulgarischen Staates", *Osteuropa-Recht*, 51. vuosikerta, 2005, nro 2, s. 167; Schwarzenegger, P., *Staatshaftung – Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und ihre Auswirkungen auf nationales Recht*, Wien, 2001, s. 245 ja sitä seuraavat sivut). Eräissä muissa, Yhdistyneen kuningaskunnan kaltaisissa common law -maissa sovelletaan yleisen vahingonkorvausoikeuden säännöksiä (Fairgrieve, D., *State liability in tort – A comparative law study*, Oxford, 2003, s. 16; Gromitsaris, A., "Die methodologische Herausforderung des Europarechts: Zum Verhältnis von Rechtsdogmatik, Rechtsgeschichte, Rechtsvergleichung und Rechtstheorie am Beispiel des Staatshaftungsrechts", *Theorie des Rechts und der Gesellschaft: Festschrift für Werner Krawietz zum 70. Geburtstag*, 2003, s. 20). Eräissä muissa oikeusjärjestyksissä, kuten esimerkiksi Ranskan oikeusjärjestyksessä, sovelletaan tuomioistuimissa kehitettyjä periaatteita tai erityisiä lakeja, joissa määrätään valtion vastuusta (Braibant, G. ja Stirn, B., *Le droit administratif français*, 6. painos, Pariisi, 2002, s. 315–363).

31 – Teoksessa Lenaerts, K., Arts, D. ja Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2. painos, Lontoo, 2006, 11-001 kohta, viitataan siihen, että yhteisöjen tuomioistuin pitää näitä yleisiä oikeusperiaatteita vain inspiraation lähteinä ja että sen tavoitteena on yhteisön oman julkisen vallan vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön kehittäminen; Schockweiler, F., Wivenes, G. ja Godart, J. M., "Le régime de la responsabilité extra-contractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne", *Revue trimestrielle de droit européen*, tammi-maaliskuu 1990, s. 74; Gellermann, M., EUV/EGV, Rudolf Streinz (toim.), München, 2003, s. 2397, 1 ja 8 kohta; Baratta, R., "Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea", Antonio Tizzano (toim.), Milano, 2004, s. 1291.

32 – Edellä alaviiteessä 31 mainittu Lenaerts, K., Arts, D. ja Maselis, I., 11-024 kohta; Schütz, H. J., Bruha, T. ja König, D., *Casebook Europarecht*, München, 2004, s. 377. Ks. julkisasiamies Poiares Maduron 7.9.2006 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-243/05 P, Agraz ym. v. komissio, tuomio 9.11.2006 (Kok. 2006, s. I-10833), 1 kohta.

33 – Asia C-55/90, Cato v. komissio, tuomio 8.4.1992 (Kok. 1992, s. I-2533, 18 kohta); edellä alaviiteessä 29 mainittu asia Brasserie du pêcheur ja Factortame, asia C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5291, 41 ja 42 kohta); asia C-312/00 P, Camar ja Tico, tuomio 10.12.2000 (Kok. 2000, s. I-11355, 53 kohta); asia C-472/00 P, komissio v. Fresh Marine Company, tuomio 10.7.2003 (Kok. 2003, s. I-7541, 25 kohta); asia C-234/02 P, Lamberts, tuomio 23.4.2004 (Kok. 2004, s. I-2803, 49 kohta) ja asia C-243/05 P, Agraz ym. v. komissio, tuomio 9.11.2006 (Kok. 2006, s. I-10833), 26 kohta. Edellä alaviiteessä 31 mainittu Lenaerts, K., Arts, D. ja Maselis, I., 11-024 kohta, ja Schwarzenegger, P., *Staatshaftung – Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und ihre Auswirkungen auf nationales Recht*, Wien, 2001, s. 90 ja sitä seuraavat sivut, kuvaavat oikeuskäytännön kehitystä, joka on johtanut vastuun tunnusmerkistön laajentamiseen.

voidaan katsoa yhteisön oikeuden vastaiseksi vain, jos rikkominen on riittävän ilmeinen. Sen vuoksi jokainen yhteisön oikeuden rikkominen ei synnytä EY 288 artiklan toisen kohdan mukaista julkisen vallan vahingonkorvausvastuuta.<sup>34</sup>

74. Mikäli vahingonkorvausvastuun tunnusmerkistön jokin tunnusmerkki ei täyty, kanne on hylättävä kokonaisuudessaan, tarvittamatta tutkia sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vahingonkorvausvastuun muiden edellytysten täyttymistä.<sup>35</sup>

75. Juridinen vahingon käsite sisältää varallisuuden menetyksen supeassa merkityksessä, mutta myös varallisuuden vähenemisen, kuten varallisuuden sellaisen lisääntymisen tapahtumatta jäämisen, joka ilman vahinkoa olisi tapahtunut. Vahingonkorvauk-

sen on tarkoitus saattaa vahinkoa kärsineen varallisuus tilaan, jossa se olisi ollut ilman rikkomusta, tai ainakin lähemmäksi tilaa, joka olisi syntynyt ilman rikkomista. Nämä yleiset periaatteet eivät rajoitu siviilioikeuteen vaan koskevat myös julkisen vallan edustajien vahingonkorvausvastuuta ja erityisesti sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vahingonkorvausvastuuta.<sup>36</sup>

76. Valittajan oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun liittyvän tutkimusmenettelyn yhteydessä asianajokulujen muodossa kärsimät varallisuuden menetykset voisivat objektiivisesti katsoen täyttää varallisuuden luonnollisen vähenemisen edellytykset, mikäli niitä tarkasteltaisiin pelkästään muodollisesti ja ottamatta huomioon jäljempänä tarkemmin käsiteltäviä syy-yhteyden ja normatiivisen syyksiluettavuuden näkökohtia. Voiko tällaista varallisuuden vähenemistä pitää yhteisön oikeuden säännösten, erityisesti prosessioikeuden, valossa vahingonkorvaus-oikeudessa tarkoitettuna vahinkona, on toinen kysymys. Koska valittajan vaatimus on selvässä ristiriidassa oikeudenkäyntikuluja koskevan yhteisön oikeuden kanssa, minua epäilyttää myöntää hänelle vahingonkorvaus-oikeudellisella perusteella aineellisoikeudellista oikeutta, jonka tavoite on oikeastaan sama.

34 – Yhteisön primaari- tai sekundaarioikeuden sääntöjä vastaisuuteen perustuvaa julkisen vallan vahingonkorvausvastuuta koskevan normin tarkoituksena ei saa olla yksinomaan yleisön suojeleminen, vaan – ainakin myös – kantajan etujen varjeleminen. Ks. edellä alaviitteessä 33 mainitussa asiassa Bergaderm ja Goupil v. komissio annetun tuomion 42 kohta. Teoksessa Koenig, C., Pechstein, M. ja Sander, C., *EU-/EG-Prozessrecht*, viitataan tämän edellytyksen vastuuta rajoittavaan vaikutukseen (2. painos, Tiibingen, 2002, 727 kohta); edellä alaviitteessä 31 mainitussa teoksessa Lenaerts, K., Arts, D. ja Maselis, I. todetaan, että tässä perusteella näkyy Saksan oikeusjärjestyksessä kehitetyn suojanormiteorian (Schutznormtheorie) vaikutusta, jota näkyy nykyään myös monien muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden, kuten Tanskan, Kreikan, Italian, Portugalin ja Alankomaiden oikeusjärjestyksessä (11-037 kohta). Riittävän ilmeisen rikkomisen (sufficiently serious breach) tunnusmerkeistä tässä teoksessa todetaan, että rikkominen on riittävän ilmeinen, jos kyseinen yhteisön toimielin on rikkonut ilmeisellä ja vakavalla tavalla sen harkintavallalle asetettuja rajoja (11-039 kohta).

35 – Asia C-104/97 P. Atlanta v. Euroopan yhteisö, tuomio 14.10.1999 (Kok. 1999, s. I-6983, 65 kohta).

36 – Julkisasiamies Capotortin 12.9.1979 esittämä ratkaisuehdotus asiassa 238/78. Ireks-Arkady v. neuvosto ja komissio, tuomio 4.10.1979 (Kok. 1979, s. 2955, 2998 ja 2999, Kok. Ep. IV, s. 621).

77. Totesin aiemmin, että yhteisön prosessioikeudessa tunnustetaan oikeus tilanteen palauttamiseen ennalleen, mikä koskee vain tiettyjä, yleensä oikeudenkäyntitoimiin liittyviä kuluja. Prosessuaalinen kulujen korvaamista koskeva vaatimus sisältää näin ollen lainsäädännöllisen arvostuksen, joka on ymmärrettävä syyksilukemisen rajaksi siinä mielessä, että oikeuksien turvaaminen oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa kuuluu asianosaisen omiin velvollisuuksiin. Prosessioikeudellisista määräyksistä käy näin ollen ilmi asianosaisen velvollisuus vastata itse tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvan oikeuksiensa turvaamisen kuluista. Tämä on oikeudenkäyntiin sisältyvä riski, joka asianosaisten on kannettava.

78. Jos tunnustetaan oikeus prosessioikeuden perustuvan kulujen korvaamista koskevan vaatimuksen ylittävään aineellisoikeudelliseen korvaukseen, joka perustuu vahingonkorvausvastuuta koskeviin yhteisön säännöksiin ja joka on suurempi kuin prosessioikeuden nojalla tilanteen ennalleen palauttamiseksi myönnettävä korvaus, siihen sisältyy mielestäni riski oikeudenkäyntikuluja koskevan yhteisön oikeuden lainsäädännöllisen arvostuksen murentamisesta. Sopimus-suhteen ulkopuoliseen yhteisön vastuuseen perustuva kanne sellaisten kulujen korvaamiseksi, joita de lege lata ei voi korvata, voi

johtaa vain voimassa olevien määräysten kiertämiseen.<sup>37</sup>

79. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on määräksensä 50 kohdassa perustellusti soveltanut työjärjestyksensä oikeudenkäyntikuluja koskevia säännöksiä ja hylännyt niihin perustuvan asianajokuluja koskevan korvausvaatimuksen ja on sen

37 – Saksan Zivilprozessordnungin (siviiliprosessilaki, ZPO, sellaisena kuin se on julkaistu Bundesgesetzblattissa 5.12.2005 (BGBl. I, s. 3202) ja sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 22.12.2006 annetulla lailla (BGBl. I, s. 3416)) 91 §:n mukaan hävinnyt asianosainen velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, erityisesti vastapuolelle syntyneet kulut, mikäli ne ovat olleet kanteen nostamisen tai asianmukaisen puolustuksen kannalta välttämättömiä. Voittaneen asianosaisen asianajajan kulut ja menot on korvattava kaikissa oikeudenkäynneissä, mutta sellaisen asianajajan, joka ei toimi kyseisessä tuomioistuimessa eikä myöskään asu tuomioistuimen paikkakunnalla, matkakulut kuitenkin vain siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä asianmukaisen oikeudenkäynnin tai puolustuksen kannalta. Asianajokulut korvataan, kuten yhteisön prosessioikeudessa, mikäli ne ovat olleet välttämättömiä. Oikeudenkäyntiä edeltävät toimet jäävät lähtökohtaisesti korvausvelvollisuuden ulkopuolelle, kuten käy ilmi oikeusriidan käsitteestä, joka sisältää koko menettelyn kanteen tai hakemuksen tekemisestä tuomion tai muun tutkinnan päättävän ratkaisun tiedoksi antamiseen. Saksan Bundesgerichtshofin vakintuneen oikeuskäytännön mukaan tämän prosessioikeudellisen oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen lisäksi on olemassa itsenäinen aineellisoikeudellinen vaatimus, joka voi olla päällekkäinen ensin mainitun kanssa tai voi olla siinä mielessä sitä laajempi, että se kattaa poikkeuksellisesti myös oikeudenkäyntiä ennen syntyneet kulut, muun muassa asianajokulut. Viimeksi mainittuihin voidaan vedota, mikäli asianajajan käyttäminen on ollut asian kannalta välttämätöntä. Tämä oikeuskäytäntö perustuu siihen yleiseen oikeuskäsitykseen, että vahingonaiheuttajan ei tarvitse välttämättä korvata kaikkia vahingonaiheuttamasta vahinkoa kärsineelle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja, vaan ainoastaan kulut, jotka olivat vahinkoa kärsineen kannalta välttämättömiä ja tarkoituksenmukaisia hänen oikeuksiensa käyttämiseksi, erityisesti vahingon poistamiseksi (Bundesgerichtshofin siviilioikeudellisten tuomioiden kokoelma, osa 127, s. 350). Vahinkoa kärsineen näkökannan mittapuuna käytetään järkevän, taloudellisesti ajattelevan ihmisen näkökulmaa (BGHZ), osa 111, s. 178). Bundesgerichtshofin tavoittelemia arvioita tarkastelu perustuu yleisesti hyväksytyyn käsitykseen, jonka mukaan erityinen huolenpito asianosaisen omista oikeuksista tuomioistuinten ulkopuolisten menettelyjen aikana kuuluu lähtökohtaisesti asianosaisen omiin velvollisuuksiin (BGHZ, osa 66, s. 114). Tämän käsityksen mukaan asianajajan käyttäminen ei ole tarpeen yksinkertaisissa asioissa, eikä siitä voida määrätä maksettavaksi korvausta. Asianosaisen kokemattomuus tai sairaus voi tosin johtaa toisenlaiseen arvioon.

jälkeen 51 kohdassa viitannut ristiriitaan, jonka tällaisten kulujen määrääminen maksettavaksi vahingonkorvausvaateen nojalla aiheuttaisi.

2. Toinen valitusperuste: yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännön jättäminen huomiotta

a) Asiassa Herpels annettu tuomio<sup>38</sup>

80. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun liittyvää tutkimusmenettelyä koskevat näkemykset ovat oikeutettuja, koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin pyrkii korostamaan kyseisen menettelyn ja oikeudenkäyntimenettelyn eroja. Päätelmien tarkoituksena on tehdä selväksi, ettei ole kyse asian käsittelyä yhteisöjen tuomioistuimissa edeltävästä, siihen liittyvästä menettelystä. Kiinnittämällä huomiota myös siihen, että oikeusasiamiehen tutkimusmenettely on järjestetty siten, ettei asianajajan käyttäminen ole tarpeen, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin korostaa jälleen kulujen välttämättömyyteen liittyvää edellytystä.

82. Samoilla perusteluilla on vastattava väitteeseen, jolla valittaja vastaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Herpels annettua tuomiota koskevaan viittaukseen. Tämä tuomio on tärkeä virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen kannalta, ja lisäksi siitä voidaan löytää perusteluja, joita voidaan soveltaa käsiteltävänä olevan asian ratkaisussa. Kyseisen tuomion 45 ja 49 kohdassa viitataan henkilöstösääntöjen 90 artiklan mukaiseen oikeudenkäyntiä edeltävään menettelyyn, jossa ei säädetä erityisistä muotovaatimuksista eikä varsinkaan virkamiehen velvollisuudesta käyttää asianajajaa. Voidaan ajatella, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin pyrki rinnastamaan kyseisen menettelyn oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun liittyvään tutkimusmenettelyyn, jossa, kuten on todettu, ei edellytetä asianajajan käyttöä.

81. Tämä viittaa siihen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tunnisti oikein prosessuaalisen ja aineellisoikeudellisen kulujen korvaamista koskevan vaatimuksen välisen kilpailutilanteen ja löysi jälkimmäisen hylkäämällä lainsäätäjän todennäköisen tarkoituksen mukaisen ratkaisun, jossa otetaan huomioon yhteisön oikeuden johdonmukaisuus. Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole toiminut lainvastaisesti, valitusperuste on hylättävä.

83. Koska oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä ei ole asianajajakapakkoa, tuomioistuin olettaa ilmeisesti, että valittaja tekee siitä ratkaisun omalla vastuullaan. Samalla se pyrkii selvästi sisällyttämään yhteisön oikeuden vahingonkorvausvastuun tunnusmerkistöön syyksilukemiselementin,

<sup>38</sup> – Mainittu edellä alaviitteessä 6.

jota käsiteltiin jo oikeudenkäyntikuluja koskevan yhteisön oikeuden yhteydessä. Jotta asia ymmärrettäisiin paremmin, siihen perehdytään lähemmin syy-yhteyden yhteydessä.

Tämän määräyksen mukainen lain käsite sisältää yhteisöjen tai unionin oikeuden kaikki sitovat kirjoitetut tai kirjoittamattomat normit. Niihin kuuluvat primaari- ja sekundaarioikeuden lisäksi myös yleiset oikeusperiaatteet ja tapaoikeus.<sup>40</sup> Yhteisön oikeuden oikeuslähteisiin eivät kuitenkaan kuulu yhteisöjen tuomioistuinten tuomiot. Tuomiot ovat ilmausta yhteisöjen tuomioistuinten oikeuden tulkinnasta, mutta niitä ei pidä sekoittaa itse oikeuteen.<sup>41</sup>

b) Asiassa AFCon Management Consultants ym. vastaan komissio annettu tuomio<sup>39</sup>

84. Valittaja katsoo, että asiassa AFCon Management Consultants ym. vastaan komissio annetun tuomion periaatteita voidaan soveltaa myös käsiteltävänä olevassa asiassa, mihin on vastattava, ettei tämä velvoita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta tai yhteisöjen tuomioistuinta yhteisön oikeuden tiettyyn tulkintaan. Euroopan unionin toimielinjärjestelmän riippumattomina oikeuskäytäntöä luovina toimieliminä ne ovat riippuvaisia ainoastaan laista. Tämä seuraa EY 220 artiklasta, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuinten tehtävänä on varmistaa kummankin toimivaltuksiensa mukaisesti, että perustamissopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia.

85. Tuomioiden toimiminen ennakkotaukseen ei ole unionin tuomiovaltaan sisältyvä piirre.<sup>42</sup> Vaikka yhteisöjen tuomioistuimet yleensä pyrkivät oikeusvarmuuden ja yhteisön oikeuden yhdenmukaisen tulkinnan aikaansaamiseksi lähtökohtaisesti tulkitsemaan oikeutta johdonmukaisesti, sekä yhteisön oikeusjärjestyksen että tuomiovallan yleinen rakenne estävät yhteisöjen tuomioistuinta sitoutumasta aiempaan oikeuskäytäntöön. Tämä perustuu siihen tosiseikkaan, että yhteisön perustivat alun perin valtiot, jotka kuuluivat mannereurooppalaiseen civil law -valtioihin, mistä seurasi, että luotu ylikansallinen oikeusjärjestys sai vastaavan muodon.<sup>43</sup> Lisäksi se johtuu siitä,

39 – Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia T-160/03. Tuomioistuin määräsi komission maksamaan kantajille vahingonkorvauksen vahingoista, joita kantajat olivat kärsineet tarjouskilpailumenettelyssä esintyneiden lainvastaisuuksien vuoksi. Kantajat olivat vaatineet korvausta tarjouskilpailumenettelyyn osallistumisesta syntyneistä tappioista. Kyse oli niistä kuluista, jotka AFConille oli tarpeettomasti aiheutunut siitä, että se oli esittänyt tarjouksensa, ja kuluista, jotka olivat syntyneet komission ja oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista. Tuomioistuin katsoi oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun liittyvät asianajokulut osaksi kuluja, jotka aiheutuivat tarjouskilpailumenettelyn lainmukaisuuden riittämättömyydestä menettelystä.

40 – Rengeling, H.-W., Middeke, A. ja Gellermann, M., *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München, 2003, 4 kohta, s. 38.

41 – Vrt. Arnall, A., *Interpretation and Precedent in European Community Law*, European Community Law in the English Courts (toim. Andenas, M. ja Jacobs, F.), Oxford, 1998, s. 130.

42 – Edellä alaviitteessä 41 mainittu Arnall, s. 126; sama tekijä, "Owning up to fallibility: precedent and the Court of Justice", *Common Market Law Review*, osa 30, 1993, s. 248.

43 – Stone Sweet, A. ja McCown, M., *Discretion and Precedent in European Law*, Judicial Discretion in European Perspective (toim. Ola Wiklund), Tukholma, 2003, s. 109.

että yhteisöjen tuomioistuin perustettiin alun perin ensimmäisen ja ylimmän oikeusasteen tuomioistuimena, ennen kuin sen rinnalle luotiin neuvoston päätöksellä toiseksi tuomioistuimeksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin.<sup>44</sup> Tuomioiden käyttäminen ennakkotapauksina common law -maiden tapaan olisi näin ollen ollut sopimatonta, koska yhteisöjen tuomioistuimen lainvoimaisiksi tulleiden tuomioiden muuttaminen olisi ollut mahdollista vain perustamissopimuksia muuttamalla. Kun otetaan huomioon siihen liittyvät perustuslailliset esteet jäsenvaltioissa, yhteisöjen tuomioistuimelle piti antaa oikeus poiketa tietyillä edellytyksillä aiemmasta oikeuskäytännöstään ja kääntää yhteisön oikeuden kehitys toiseen suuntaan.<sup>45</sup>

86. Samat periaatteet koskevat myös myöhemmin perustettua ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta. Näin ollen sitäkään

ei voida kieltää ottamasta etäisyyttä aiempaan oikeuskäytäntöön.<sup>46</sup> Se on itsestään selvää, koska muuten tiukka sidonnaisuus aiempaan tuomioon tekisi yhteisöjen tuomioistuimelle suunnatun valituksen turhaksi. Kun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännössä näkyy käsiteltävänä olevan asian kaltainen poikkeama, se voidaan ymmärtää vain yhteisöjen tuomioistuimelle suunnattuna vaatimuksena esittää selvennystä kaipaavaan oikeuskysymykseen sitova ja lopullinen ratkaisu.

87. Edellä mainituista syistä valitusperuste ei voi perustua pelkästään tuomioistuimen aiemmasta tuomiosta poikkeamiseen. Sen vuoksi myös toinen valitusperuste on hylättävä.

44 – Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustamisesta 24.10.1988 tehty neuvoston päätös 88/591/EHTY, ETY, Euratom (EYVL L 319, 25.11.1988, s. 1, ja L 241, 17.8.1989). Nizzan sopimuksella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle annettiin EY 220, EY 224, EY 225 ja EY 225a artiklan uudistamisen myötä uusi primaari-oikeudellinen asema.

45 – Artikkelissa Colneric, N., "Auslegung des Gemeinschaftsrechts und gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung", *Zeitschrift für europäisches Privatrecht*, 13. vuosikerta, 2005, nro 2, s. 229, viitataan yhteisöjen tuomioistuimen käytäntöön siteerata aiempaa oikeuskäytäntöään oikeusvarmuuden ja lain soveltamisen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Tekijän mukaan ei voida välttää sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen on ajoittain korjattava omaa oikeuskäytäntöään. Niin tehdään kuitenkin vain painavista syistä. Kirjoittajan mukaan yhteisöjen tuomioistuin ilmoittaa nykyään avoimesti oikeuskäytännön muutoksista. Edellä alaviitteessä 41 mainittu Arnul, s. 126; sama tekijä, "Owning up to fallibility: precedent and the Court of Justice", s. 248. Teoksessa Barceló, J., *Precedent in European Community Law, Interpreting precedents – A comparative study* (toim. Mac Cormick, N. ja Summers, R.), Vermont, 1997, s. 420, viitataan siihen, että valitsee laaja yhteisymmärrys siitä, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole sidottu omiin tuomioihinsa. Se tosin mainitsee usein aiempia tuomioita, mutta ei kuitenkaan velvoittavina.

### 3. Kolmas valitusperuste: syy-yhteys

88. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vain kyseisen toimielimen tekemäksi väitetyn virheen ja väitetyn vahingon välillä oleva

46 – Edellä alaviitteessä 45 mainitussa Arnullin artikkelissa "Owning up to fallibility: precedent and the Court of Justice" esitetyn käsityksen mukaan ei voi olla epäselvyyttä siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole sidottu omiin tuomioihinsa. Tämä koskee myös niitä ratkaisuja, jotka yhteisöjen tuomioistuin vahvistaa. Arnullin mielestä ei ole olemassa kirjoitettua sääntöä, jossa määrättäisiin tällaisesta sidoksisuudesta, ja olisi kummallista, jos tuomioistuin, jonka jäsenet ovat peräisin pääasiassa civil law -maista, katsoisi olevansa velvollinen noudattamaan ratkaisua, jonka se ei katsoisi konkreettisesti asiassa johtavan oikeaan lopputulokseen (s. 262).



suora syy-yhteys voi johtaa EY 288 artiklan toisen kohdan mukaisen sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun syntymiseen. Valittajan on näytettävä toteen, että tällainen syy-yhteys on olemassa.<sup>47</sup>

89. Riittävän ilmeistä rikkomista, johon valittaja vetoaa, ei voi sinänsä kiistää. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien päättyi jo lainvoimaisessa 18.9.2003 antamassaan tuomiossa, että komissio oli rikkonut velvollisuuttaan ilmoittaa asianmukaisesti vuosien 1996 ja 1997 hankkeiden yhteistukirahoitushakemuksia koskevista päätöksistä, koska se oli jättänyt tutkimatta, täyttääkö valittaja tukikelpoisuuden edellytykset.<sup>48</sup> Sen sijaan komissio luotti edelleen tietoihin, jotka se oli aiemmin saanut valittajan toiminnasta muista lähteistä, antamatta valittajalle virallista tilaisuutta huomautusten esittämiseen. Euroopan oikeusasiamies oli aiemmin moitinnut tätä hakijan kuulemisoikeuden rikkomista hallinnolliseksi epäkohdaksi.<sup>49</sup> Näin ollen on selvää, että oikeusasiamiehen tutkimusmenettely ja käsittely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimissa olivat seurausta komission lainvastaisesta menettelystä.

47 – Yhdistetyt asiat 197/80–200/80, 243/80, 245/80 ja 247/80, Ludwigshafener Walzmühle ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 17.12.1981 (Kok. 1981, s. 3211, 51–56 kohta); asia 310/81, Ente Italiano di Servizio Sociale v. komissio, tuomio 15.3.1984 (Kok. 1984, s. 1341, 16 ja 17 kohta) ja asia T-346/03, Krikorian ym. v. parlamentti ym., määräys 17.12.2003 (Kok. 2003, s. II-6037, 23 kohta).

48 – Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia T-321/01, Internationaler Hilfsfonds v. komissio, tuomion 61 kohta.

49 – Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia T-321/01, tuomion 13 kohta.

90. Vain sellaisen toiminnan voidaan katsoa olevan syy-yhteyden synnyttävää, joka yleisen elämäkokemuksen mukaan saa tavallisesti aikaan kyseisen kaltaisen vahingon. Tällaisesta tapauksesta ei ole kyse, jos vahingon esiintyminen toiminnan seurauksena oli täysin epätodennäköistä, koska se oli kaiken elämäkokemuksen ulkopuolella. Kyseisen toimielimen laiminlyönnin on oltava vahingon suora ja erityisesti ratkaiseva syy,<sup>50</sup> mistä seuraa, että kaukaisia seurauksia ei voida laskea yhteisön syyksi.<sup>51</sup>

91. Yleisen elämäkokemuksen mukaan yhteisön toimielimen lainvastaisen toiminnan ja vahingon välillä ei ole syy-yhteyttä, jos asianosainen on itse myötävaikuttanut

50 – Asia T-614/97, Aduanas Pujol Rubio ym. v. neuvosto ja komissio, määräys 15.6.2000 (Kok. 2000, s. II-2387, 19 kohta); yhdistetyt asia T-611/97, T-619/97 ja T-627/97, Transfluvia ym. v. neuvosto ja komissio, määräys 16.6.2000 (Kok. 2000, s. II-2405, 17 kohta) ja asia T-201/99, Royal Olympic Cruises ym. v. neuvosto ja komissio, määräys 12.12.2000 (Kok. 2000, s. II-4005, 26 kohta), valituksen osalta vahvistettuna asiassa C-49/01 P, Royal Olympic Cruises ym. v. neuvosto ja komissio, määräys 15.1.2002 (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Ruffert, M., *Kommentar zum EUV/EGV*, 1. painos, 1999, ”Art. 288”, 20 kohta.

51 – Yhdistetyt asiat 64/76 ja 113/76, 167/78 ja 239/78, 27/79, 28/79 ja 45/79, Dumortier frères ym. v. neuvosto, tuomio 4.10.1979 (Kok. 1979, s. 3091, 19 kohta ja sitä seuraavat kohdat); yhdistetyt asiat 169/83 ja 136/84, Leussink-Brummeluis v. komissio, tuomio 8.10.1986 (Kok. 1986, s. 2801, 22 kohta) ja asia C-362/95 P, Blackspur DIY Ltd ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 16.9.1997 (Kok. 1997, s. I-4775, 43 kohta).

vahingon syntymiseen.<sup>52</sup> Asianosainen on nimittäin velvollinen ryhtymään kaikkiin käytettävissään oleviin toimiin vahingon estämiseksi tai rajoittamiseksi. Vain vahinko, joka voisi syntyä järkevästi ajattelevalle ihmiselle, katsotaan korvattavaksi.<sup>53</sup> Jos kyseinen ihminen ei noudata tarvittavaa huolellisuutta, yhteisö ei joko ole vastuussa syntyneestä vahingosta tai vastaa siitä vain osittain.<sup>54</sup>

52 – Asia T-28/03, *Holcim v. komissio*, tuomio 21.4.2005 (Kok. 2005, s. II-1357, 123 kohta). Asia 26/81, *S.A. Oleifici Mediterranei v. Euroopan talousyhteisö*, tuomio 29.9.1982 (Kok. 1982, s. 3057, 24 kohta); asia 169/73, *Compagnie Continentale*, tuomio 4.2.1975 (Kok. 1975, s. 117, 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Useat kirjoittajat viittaavat siihen, että vahinkoa kärsineen (tuottamuksellinen) menettely voi kokonaan tai osittain katkaista yhteisön toimielimen lainvastaisen toiminnan ja kärsityn vahingon välisen syy-yhteyden. Syy-yhteyttä ei ole varsinkaan sellaisissa tapauksissa, joissa vahinko johtuu harkintakyvyn puutteesta ja käytettävissä oleviin tietoihin verrattuna puutteellisesta varautumisesta, laskentavirheestä tai yleisesti markkinaosapuolen varomattomuudesta tai huonosta hallinnoinnista. Tämä päätelmä perustuu siihen, että tietoisesti otetusta taloudellisesta riskistä ei voi sen toteutuessa panna ilman muuta vastuuseen yhteisöä (ks. Toth, A. G., "The concepts of damage and causality as elements of non-contractual liability", *The Action for Damages in Community Law*, Haag, 1997, s. 193. Arnulf, A., Dashwood, A., Dougan, M., Ross, M., Spaventa, E. ja Wyatt, D., *Wyatt and Dashwood's European Union law*, 4. painos, Lontoo, 2000, s. 496; Craig, P. ja De Búrca, G., "EU law: text, cases, and materials", 3. painos, s. 569; Gellermann, M., *ELIV/EGV*, Rudolf Streinz (toim.), München, 2003, s. 2397, 27 kohta; Berg W., *EU-Kommentar*, Jürgen Schwarze (toim.), Baden-Baden, 2000, s. 2299, 64 kohta; Gilsdorf, P. ja Niejahr, *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, 2004, Art. 288 EG, 76 ja 81 kohta; Bieber, R., Epiney, A. ja Haag, M., *Die Europäische Union – Europarecht und Politik*, 6. painos, Baden-Baden, 2004, 119 ja 120 kohta; edellä alaviitteessä 31 mainittu teos Lenaerts, K., Arts D. ja Maselis, I., 11-059 kohta; Baratta, R., "Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea", Antonio Tizzano (toim.), Milano 2004, s. 1293; Borchardt, *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Manfred Dausen (toim.), P. L., 255 kohta).

53 – Asia 36/62, *Société des Aciéries du Temple v. korkea viranomainen*, tuomio 16.12.1963 (Kok. 1963, s. 585, 289, 296 kohta).

54 – Yhdistetyt asiat 14/60, 16/60, 17/60, 20/60, 24/60, 26/60, 27/60 ja 1/61, *Meroni ym. v. korkea viranomainen*, tuomio 13.7.1961 (Kok. 1961, s. 321); asia 4/67, *Muller v. komissio*, tuomio 12.12.1967 (Kok. 1967, s. 470); asia 169/73, *Compagnie Continentale v. neuvosto*, tuomio 4.2.1975 (Kok. 1975, s. 117, 22 ja 23 kohta); asia T-572/93, *Odigitria v. neuvosto ja komissio*, tuomio 6.7.1995 (Kok. 1995, s. II-2025) ja asia T-514/93, *Cobrecraf v. komissio*, tuomio 15.3.1995 (Kok. 1995, s. II-621). Vrt. Toth, A. G., "The concepts of damage and causality as elements of non-contractual liability", *The Action for Damages in Community Law*, Haag, 1997, s. 195.

92. Käsiteltävänä olevassa asiassa valittaja on tehnyt kantelun oikeusasiamiehelle ja käyttänyt siinä yhteydessä asianajajaa, vaikka säännöksissä ei edellytetä sitä eikä se ollut välttämätöntä. Se perustui siis vapaaehtoiseen päätökseen, jonka seurauksista yhteisöä ei voi panna takautuvasti vastuuseen. Yhteisöjen tuomioistuin nojaa asiassa *Herpels* antamassaan tuomiossa, johon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin määräyksessään vetoaa, ilmeisesti samaan ajatukseen, kun se toteaa, että vaikka asianomaista ei voidakaan kieltää oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa turvautumasta asianajajaan, se on hänen oma valintansa, jota ei missään tapauksessa voida lukea kyseisen toimielimen syyksi. Yhteisöjen tuomioistuin päätteli asiassa *Herpels*, että tällaisessa tapauksessa väitetyn vahingon ja komission toiminnan välillä ei ollut syy-yhteyttä.<sup>55</sup>

93. Sekä yhteisön oikeusjärjestys että jäsenvaltioiden oikeusjärjestykset perustuvat ajatukseen yksilön vapaudesta ja vastuusta. Niille on yhteistä se, että yksilön annetaan itse päättää, miten hän parhaiten turvaa suojattavat etunsa. Omien oikeuksien turvaamisen vapaus johtaa määräämisperiaatteeseen aineellisoikeudellisen tahdon autonomian periaatteen prosessuaalisena seurauksena. Tämän myös Euroopan unionin prosessioikeudessa tunnustetun periaatteen mukaan on asianosaisten asia aloittaa ja lopettaa asian käsittely ja muuttaa riidan

55 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia *Herpels*, tuomion 45-49 kohta.

kohdetta.<sup>56</sup> Tämä vapaus on voimassa erityisesti oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana.

94. Yhteisön oikeusjärjestyksessä kansalainen saa päättää, valitseeko hän asian käsittelyn yhteisöjen tuomioistuimissa vai oikeusasiamiesmenettelyn. Kansalaisen edellytetään lähtökohtaisesti ottavan etukäteen selvää kunkin menettelyn erityispiirteistä, kuten esimerkiksi asianajajan käytöstä, ja ottavan ne vastaavasti huomioon. Sen vuoksi kansalaisten on itse vastattava tämän huolellisuusperiaatteen rikkomisen seurauksista. Sopivan menettelyn valinnan ratkaisee aina tavoite. Jos kansalaisen tavoitteena on yhteisön toimielimeen kohdistuva oikeudellisesti sitova velvoite, hänen on haettava oikeus-suojaa yhteisöjen tuomioistuimilta.<sup>57</sup> Oikeusasiamiesmenettelyn tarkoituksena puolestaan on etenkin antaa kansalaiselle

mahdollisuus vaatimustensa tyydyttämiseen tilanteissa, joissa tuomioistuinmenettelyä ei ole mahdollista käyttää tai se ei voi johtaa tyydyttävään lopputulokseen. Näin ollen oikeusasiamiesmenettelyä on pidettävä varsinainen oikeussuojaa täydentävänä.<sup>58</sup>

95. Komission menettelyn ja valittajan oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun liittyvien asianajokulujen välillä ei näin ollen ole syy-yhteyttä. Normatiivisen tarkastelun nojalla kulut on määrättävä valittajan itsensä maksettavaksi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toimi siis oikein, kun se ei tunnustanut syy-yhteyttä. Näin ollen myös kolmas valitusperuste on hylättävä.

96. Tämä vastuuta koskevien säännösten tutkimisesta saamani tulos on yhdenmukainen yhteisön prosessioikeuden ja oikeudenkäyntikuluja koskevan oikeuden kanssa ja on mielestäni yhteisön oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden kannalta ainoa mahdollinen ratkaisu. Myös toimielinten tasolla vahingonkorvauksen hyväksyminen johtaisi olennaisen määrärausten kiertämiseen, koska se voisi rohkaista kansalaisia kantelemaan oikeusasiamiehelle ennen tuomioistuinmenettelyä, jolloin he voisivat käyttää kahta valvontaviranomaista. Heillä ei olisi kulatoriskiä, koska

56 – Lennarz, T., *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz zu prozessualen Fragen des Verfügungsgrundsatzes und der Fristen*, Frankfurt am Main, 2004, s. 21.

57 – Diamandouros, N., "Reflections on the Future Role of the Ombudsman in a Changing Europe", *The European Ombudsman – Origins, establishment, evolution, Commemorative volume published on the occasion of the 10th anniversary of the institution*, 14 luku: "The right to seek a judicial remedy is fundamental and wherever the rule of law exists, the courts are its most essential guarantors. Where ombudsmen also exist, citizens can choose the non-judicial ombudsman remedy as an alternative to going to court. It is important to underline that this does not involve duplication of roles, nor the possibility of inconsistent interpretation and application of the law, primarily because the decisions and recommendations of ombudsmen are not legally binding." (s. 236).

58 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus asiassa Lamberts, 65 kohta.

niitä asianajokuluja, joita ei tavallisesti korvata, voisi silti vaatia korvattavaksi julkisen vallan vahingonkorvausvastuuseen perustuvan kanteen nojalla. Oikeusasiamiesmenettely muuttuisi eräänlaiseksi esimenettelyksi, joka tapahtuu ennen yhteisöjen tuomioistuimiin vetoamista, mikä ei voi olla yhteisön lainsäätäjän tarkoitus.

#### B Tutkimuksen tulos

97. Edellä esitetyn perusteella päädyn siihen tulokseen, että tuomioistuin toimi oikein, kun se hylkäsi Internationaler Hilfsfonds eV:n yhteisölle esittämän vahingonkorvauskanteen selvästi perusteettomana. Valitus on näin ollen hylättävä.

#### V Oikeudenkäyntikulut

98. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 122 artiklan mukaan tuomioistuin päättää oikeudenkäyntikuluista, jos valitus on perusteltu ja yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti. Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan, jota työjärjestyksen 118 artiklan mukaan sovelletaan valitusten käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että valittaja veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska valittaja on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

#### VI Ratkaisuehdotus

99. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

- hylkää valituksen
  
- velvoittaa Internationaler Hilfsfonds eV:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut.