



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu seitsemäs jaosto)

24 päivänä lokakuuta 2018*

Henkilöstö – Virkamiehet – OLAFin pääjohtaja – Päätös kantajan lainkäytöllisen koskemattomuuden pidättämisestä – Vireilläolovaikutus – Asianomaiselle vastainen toimi – Perusteluvelvollisuus – Huolenpito- ja avustamisvelvollisuus – Perusteltu luottamus – Puolustautumisoikeudet

Asiassa T-29/17,

RQ, Euroopan komission virkamies, edustajanaan asianajaja É. Boigelot,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään K. Banks, J.-P. Keppenne ja J. Baquero Cruz,

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 270 artiklaan perustuvasta kanteesta, jossa vaaditaan kumoamaan kantajan lainkäytöllisen koskemattomuuden pidättämistä koskevasta pyynnöstä 2.3.2016 tehty komission päätös C(2016) 1449 final sekä tarpeellisin osin kantajan ensimmäisestä päätöksestä tekemän valituksen hylkäämisestä 5.10.2016 annettu komission päätös Ares(2016) 5814495.

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja V. Tomljenović sekä tuomarit E. Bieliūnas (esittelevä tuomari), A. Marcoulli, R. Barents ja A. Kornezov,

kirjaaja: hallintovirkamies G. Predonzani,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 12.4.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli ranska

tuomion

Asian tausta

Tosiseikat

- 1 Tupakkatuotteita valmistava Swedish Match -yhtiö teki toukokuussa 2012 Euroopan komissiolle kantelun, jossa esitettiin vakavia väitteitä terveys- ja kuluttajansuoja-asioista vastaavan komission jäsenen John Dallin osallisuudesta lahjontayrityksiin. Kantelijana olleen yhtiön mukaan maltalainen yrittäjä Silvio Zammit oli käyttänyt yhteyksiään Dalliin ja pyrkinyt saamaan kantelijalta ja European Smokeless Tobacco Council -järjestöltä (ESTOC) taloudellista hyötyä vastineeksi siitä, että Dalli ryhtyisi toimenpiteisiin vaikuttaakseen mahdolliseen tupakkatuotteita koskevaan tulevaan lainsäädäntöehdotukseen tupakkateollisuuden eduksi. Kantelussa mainittiin etenkin ESTOC:n pääsihteerin ja Zammitin välillä 29.3.2012 käyty puhelinkeskustelu, jonka aikana jälkimmäinen olisi pyytänyt huomattavan suurta maksua vastineeksi Dallin kanssa järjestettävästä tapaamisesta, joka edeltäisi tämän mahdollista aloitetta tupakkateollisuuden hyväksi.
- 2 Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) käynnisti kyseisen kantelun perusteella hallinnollisen tutkimuksen viitenumerolla OF/2012/0617. Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa kerättyjen tietojen perusteella OLAF katsoi, että olisi aiheellista pyytää ESTOC:n pääsihteerä käymään Zammitin kanssa uusi puhelinkeskustelu, jonka avulla saatettaisiin saada lisänäyttöä, jotta voitaisiin paremmin suunnitella tutkimuksen seuraavat vaiheet ja joko vahvistaa tai kumota kantelun aiheena olevan lahjontayrityksen tosiseikat sekä tarvittaessa täsmentää niiden ulottuvuus. ESTOC:n pääsihteerä vahvisti olevansa käytettävissä tällaiseen yhteistyöhön OLAFin kanssa.
- 3 Tämä toinen Zammitin ja ESTOC:n pääsihteerin välinen puhelinkeskustelu käytiin 3.7.2012. ESTOC:n pääsihteerä soitti puhelun matkapuhelimella OLAFin tiloissa kantajana olevan OLAFin pääjohtajan RQ:n suostumuksella ja tämän läsnä ollessa. OLAF nauhoitti puhelun, ja se selostettiin tutkimuksen loppuraportissa, jonka OLAF hyväksyi 15.10.2012.
- 4 Tämän hallinnollisen tutkimuksen päättämisen jälkeen Dalli pani 13.12.2012 belgialaisessa tuomioistuimessa vireille rikosilmoituksia ja yksityisoikeudellisia vaatimuksia, joissa hän vetosi etenkin laittomaan puhelinkuunteluun. Näiden rikosilmoitusten ja vaatimusten perusteella ensimmäinen belgialainen tutkintatuomari pyysi 19.3.2013 päivätyllä kirjeellä komissiota poistamaan tutkimuksen aiheena oleviin asioihin liittyvien arkistojen koskemattomuuden sekä kyseiseen tutkimukseen osallistuneiden virkamiesten vaitiolovelvollisuuden. OLAFin pääjohtaja antoi 21.11.2013 myöntävän vastauksen OLAFin tutkimusryhmän jäsenten ja yksikönpäällikön vaitiolovelvollisuuden poistamisen osalta.
- 5 Ensimmäinen tutkintatuomari kääntyi komission puoleen 21.11.2014 päivätyllä kirjeellä ja häntä seurannut toinen tutkintatuomari 6.2.2015 päivätyllä kirjeellä, joissa pyydettiin neljän OLAFin henkilökuntaan kuuluvan, joista kantaja on yksi, koskemattomuuden pidättämistä, jotta heitä voitaisiin kuulla syytettyinä mahdollisen lainvastaisen puhelinkuuntelun toteennäyttämiseen tähtäävässä rikostutkinnassa. Vastaukseksi komissio pyysi 19.12.2014 ja 3.3.2015 päivätyillä kirjeillään tarkempia tietoja, jotta se voisi ratkaista pyynnöt kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena.
- 6 Tämän jälkeen Belgian liittovaltion syyttäjänvirasto otti asian käsiteltäväkseen ja toisti 23.6.2015 päivätyssä kirjeessään (jäljempänä 23.6.2015 päiväty kirje) pyynnön koskemattomuuden pidättämisestä, joka siinä vaiheessa oli rajattu kantajaan. Belgian liittovaltion syyttäjä mainitsi tiettyjä seikkoja, jotka hänen mukaansa osoittivat, että OLAFin toteuttamassa tutkimuksessa oli viitteitä rikosoikeudellisesti rangaistavasta lainvastaisesta puhelinkuuntelusta. Syyttäjä viittasi tältä osin etenkin ESTOC:n pääsihteerin Belgian oikeusviranomaisille antamaan todistajanlausuntoon, jonka mukaan

OLAF oli kantajan toimistossa nauhoittanut mainitun pääsihteerin ja Zammitin välisen puhelinkeskustelun viimeksi mainitun tietämättä. Puhelimen kaiutin oli lisäksi kytketty päälle keskustelun ajaksi, joten kaikki läsnäolijat pystyivät kuulemaan keskustelun.

Riidanalainen päätös

- 7 Näissä olosuhteissa komissio teki 2.3.2016 päätöksen C(2016) 1449 final kantajan lainkäytöllisen koskemattomuuden pidättämistä koskevasta pyynnöstä (jäljempänä riidanalainen päätös). Kyseisellä päätöksellä komissio pidatti Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan N:o 7 (EUVL 2010, C 83, s. 266) 17 artiklan toisen kohdan mukaisesti kantajan lainkäytöllisen koskemattomuuden osittain eli 23.6.2015 päivätyssä kirjeessä mainittuun puhelinkeskustelun kuunteluun liittyvien, tosiseikkoja koskevien väitteiden osalta, mutta hylkäsi koskemattomuuden pidättämistä koskevan pyynnön muiden väitteiden osalta.
- 8 Riidanalaisen päätöksen perusteluissa komissio totesi yhtäältä, että pöytäkirjan N:o 7 17 artikla velvoitti sen varmistamaan, että koskemattomuuden pidättämisestä ei aiheutuisi haittaa Euroopan unionin eduille ja erityisesti unionin toimielinten, elinten ja laitosten riippumattomuudelle ja moitteettomalle toiminnalle. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämä on ainoa aineellinen edellytys, jonka perusteella koskemattomuuden pidättämisestä voidaan kieltäytyä. Vastakkaisessa tapauksessa koskemattomuus olisi säännönmukaisesti pidätettävä, koska pöytäkirjassa N:o 7 ei mahdollisteta sitä, että unionin toimielimet voisivat valvoa pyynnön taustalla olevan kansallisen oikeudenkäyntimenettelyn aiheellisuutta tai oikeudenmukaisuutta.
- 9 Toisaalta komissio korosti riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 10 perustelukappaleessa tarvetta ottaa huomioon se hyvin erityinen oikeudellinen kehys, joka OLAFin tutkimuksia sääntelee. Unionin lainsäätäjä on näet antanut Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta 11.9.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella N:o 883/2013 (EUVL 2013, L 248, s. 1) OLAFille tutkintavaltuudet, joita tämä käyttää täysin itsenäisesti myös suhteessa komissioon itseensä, vaikka toimiikin komission yhteydessä. Tässä erityisessä sääntelykehyksessä veloitetaan komissio varmistamaan, että se ei koskemattomuuden pidättämistä koskevaan pyyntöön suostuessaan vaaranna OLAFin riippumattomuutta ja moitteetonta toimintaa unionin riippumattomana petostentorjuntavirastona, sillä uhalla, että unionin tuomioistuimet muutoin kumoaisivat komission toimen asianomaisen virkamiehen nostettua siitä kanteen asetuksen N:o 883/2013 17 artiklan 3 kohdan perusteella.
- 10 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa komissio totesi seuraavaksi, että se voi pidättää OLAFin pääjohtajan koskemattomuuden vain, jos sille ilmoitetaan riittävän selvästi ja täsmällisesti syyt, joiden vuoksi pyynnön esittänyt oikeusviranomainen katsoi, että pääjohtajaa vastaan esitetyt väitteet voisivat tarvittaessa oikeuttaa hänen kuulemisensa syytettynä. Muutoin kuka tahansa OLAFin tutkimuksen kohteena oleva henkilö voisi onnistua lamauttamaan viraston toiminnan esittämällä sen pääjohtajasta selvästi perusteettomia väitteitä, mikä olisi unionin etujen vastaista. Koska nyt käsiteltävässä asiassa on kyse lainvastaisista puhelinkuunteluita koskevista väitteistä, komissio katsoi 23.6.2015 päivätyyn kirjeen jälkeen, että sillä oli nyt hyvin selvät ja täsmälliset tiedot, joista ilmeni, että pyynnön esittänyt oikeusviranomainen voi kohtuudella ja joka tapauksessa mielivaltaisesti tai virheellisesti toimimatta katsoa, että kantajaa vastaan esitetyt väitteet oikeuttivat häntä koskevan tutkinnan jatkamisen. Tässä tilanteessa olisi kansallisten viranomaisten kanssa tehtävän vilpittömän yhteistyön periaatteen vastaista kieltäytyä pidättämästä kantajan koskemattomuutta. Komission on siis suostuttava pyyntöön koskemattomuuden pidättämisestä näiden väitteiden osalta.
- 11 Komissio toi kuitenkin riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 14 perustelukappaleessa esiin, että kantajaan sovellettiin syyttömyysolettamaa ja että päätös hänen koskemattomuutensa pidättämisestä ei sisältänyt arviota häntä vastaan esitettyjen väitteiden aiheellisuudesta eikä aloitetun kansallisen

oikeudenkäyntimenettelyn oikeudenmukaisuudesta. Riidanalaisen päätöksen 15 perustelukappaleessa komissio korosti lisäksi, että kantajalla olisi Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen (jäljempänä henkilöstösäännöt) 24 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla oikeus pyytää komissiolta oikeusapua, joka kattaisi oikeudenkäynti- ja asianajokulut, mikäli Belgian viranomaisten kantajaa koskeva tutkinta johtaisi sellaisiin menettelyvaiheisiin, joista voisi aiheutua oikeudenkäyntikuluja.

- 12 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa komissio siis päätti pidättää kantajan lainkäytöllisen koskemattomuuden ainoastaan niiden tosiseikkoja koskevien väitteiden osalta, jotka liittyivät 3.7.2012 käydyin puhelinkeskustelun kuunteluun. Saman artiklan 2 kohdassa komissio sitä vastoin hylkäsi pyynnön muiden tosiseikkoja koskevien väitteiden osalta.

Riidanalaisen päätöksen tekemistä seuranneet tapahtumat

- 13 Riidanalainen päätös annettiin kantajalle tiedoksi 11.3.2016.
- 14 Komissio antoi maaliskuu- ja huhtikuussa 2016 julkiset lausunnot, joissa se vahvisti, että se luotti edelleen kantajaan ja piti tätä syyttömänä. Komissio korosti myös julkisesti, että riidanalainen päätös ei vaikuttanut OLAFin toimintaan eikä kantajan arvovaltaan OLAFin pääjohtajana.
- 15 Lisäksi komissio myönsi 1.4.2016 kantajalle tämän pyynnöstä henkilöstösääntöjen 24 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrättyä tukea kantajan asianajokulujen kattamiseksi Belgian viranomaisten käynnistämien syytetoimien osalta.
- 16 Belgian liittovaltion syyttäjänvirasto puolestaan pyysi 12.4.2016 päivätyllä kirjeellä komissiota poistamaan kantajan vaitiolovelvollisuuden, jotta häntä voitaisiin kuulla. Komissio hyväksyi tämän pyynnön 28.4.2016 päivätyllä kirjeellä.
- 17 Kantaja teki 10.6.2016 riidanalaisesta päätöksestä valituksen henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan mukaisesti.
- 18 Tämä valitus hylättiin komission nimittävän viranomaisen 5.10.2016 tekemällä päätöksellä Ares(2016) 5814495 (jäljempänä nimittävän viranomaisen päätös).

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

- 19 Kantaja nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen 17.1.2017 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamallaan kannekirjelmällä.
- 20 Komissio pyysi 8.2.2017 päivätyllä kirjeellä unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan d alakohdan mukaisesti, että asian käsittelyä lykätään siihen asti, että numerolla T-251/16 rekisteröity asia OLAFin pääjohtaja v. komissio ratkaistaisiin lopullisesti.
- 21 Unionin yleisen tuomioistuimen seitsemännen jaoston puheenjohtaja hylkäsi lykkäämispyynnön 16.3.2017 kantajaa kuultuaan.
- 22 Unionin yleinen tuomioistuin päätti seitsemännen jaoston ehdotuksesta siirtää asian työjärjestyksensä 28 artiklan nojalla laajennetulle ratkaisukokoonpanolle.
- 23 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin
- kumoaa kanteen kohteena olevan päätöksen

- kumoaa tarpeellisin osin nimittävän viranomaisen päätöksen
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 24 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- hylkää kanteen
 - velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

- 25 Kantaja esittää kanteensa tueksi viisi kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee henkilöstösääntöjen 23 artiklan ja pöytäkirjan N:o 7 17 artiklan toisen kohdan rikkomista sekä lainkäytöllisen koskemattomuuden pidättämiseen liittyviä selviä arviointivirheitä, toinen henkilöstösääntöjen 24 artiklan rikkomista ja huolenpitovelvollisuuden laiminlyöntiä, kolmas perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä, neljäs luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista ja viides puolustautumisoikeuksien loukkaamista.
- 26 Komissio toi aluksi esiin kysymyksen kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täytymisestä ensinnäkin numerolla T-251/16 rekisteröidyn asian vireilläolovaikutuksen vuoksi ja toiseksi sen vuoksi, että toimi ei ole kantajalle vastainen.
- 27 Istunnossa komissio ilmoitti luopuvansa ensimmäisestä, vireilläoloväitettä koskevasta tutkimatta jättämisen perusteestaan, koska kantaja oli luopunut tehtävistään OLAFin pääjohtajana, ja tämä merkittiin istunnon pöytäkirjaan.
- 28 Nyt käsiteltävän asian olosuhteissa unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että kanteen kohde on syytä rajata ennen kuin tarkastellaan ensinnäkin toista komission esittämää tutkimatta jättämisen perustetta, joka koskee sitä, että toimi ei ole kantajalle vastainen, ja toiseksi aineellisia kysymyksiä, joiden osalta on lausuttava ensiksi viidennestä kanneperusteesta, joka koskee puolustautumisoikeuksien loukkaamista.

Kanteen kohde

- 29 Toisessa vaatimuksessaan kantaja vaatii, että nimittävän viranomaisen päätös kumotaan tarpeellisin osin.
- 30 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kuitenkin valituksen hylkäämispäätöksestä nostetun kumoamiskanteen vaikutus on, että tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetaan toimenpide, josta valitus tehtiin, eikä sillä ole tämän vuoksi itsenäistä sisältöä. On siis katsottava, että toisella vaatimuksella, joka koskee nimittävän viranomaisen päätöksen kumoamista, ja ensimmäisellä vaatimuksella, joka koskee riidanalaisen päätöksen kumoamista, on sama kohde (ks. tältä osin tuomio 20.11.2007, Ianniello v. komissio, T-205/04, EU:T:2007:346, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 31 Tästä seuraa, että nyt käsiteltävän kumoamiskanteen on katsottava kohdistuvan pelkästään riidanalaiseen päätökseen.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

- 32 Tukeakseen toista tutkimatta jättämisen perustetaan, joka koskee sitä, että toimi ei ole kantajalle vastainen, komissio väittää, että pöytäkirjan N:o 7 11 artiklan a alakohdassa ei anneta unionin virkamiehille subjektiivista oikeutta lainkäyttölliseen koskemattomuuteen. Komission mukaan mainitun pöytäkirjan 17 artiklan sanamuoto, asiayhteys ja tarkoitus eivät nimittäin näytä sallivan tällaista tulkintaa.
- 33 Komissio lisää, että virkamiehen kannalta päätös koskemattomuuden pidättämisestä on korkeintaan valmisteleva toimi, jolla pelkästään mahdollistetaan kansallisen menettelyn tavanomainen jatkuminen. Vain lainvoimaisella kansallisella rikosoikeudellisella tuomiolla voi olla vaikutusta virkamiehen oikeudelliseen asemaan, mikäli siinä määrätään rangaistus.
- 34 Lisäksi komissio katsoo, että tuomio 13.1.2010, A ja G v. komissio (F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2), jossa todetaan, että virkamiehen lainkäyttöllisen koskemattomuuden pidättäminen on asianomaiselle virkamiehelle tai työntekijälle vastainen toimi, on yksittäinen virkamiestuomioistuimen tuomio, jota unionin yleinen tuomioistuin tai unionin tuomioistuin eivät ole vahvistaneet.
- 35 Kantaja väittää, että oikeuskäytännöstä ilmenee, että riidanalainen päätös on hänen koskemattomuutensa pidättämisen osalta hänelle vastainen toimi, josta hän voi tehdä valituksen ja nostaa sittemmin kanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa.
- 36 On muistettava, että virkamiehelle vastaisia toimia ovat toimenpiteet, joilla on sellaisia sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa asianosaisen etuihin suoraan ja välittömästi muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi (ks. tuomio 23.11.2016, Alsteens v. komissio, T-328/15 P, ei julkaistu, EU:T:2016:671, 113 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 37 Vaikka pöytäkirjassa N:o 7 unionille tunnustetut erioikeudet ja vapaudet ovat luonteeltaan funktionaalisia, koska niillä pyritään välttämään, että unionin toiminta ja riippumattomuus vaarantuisivat, ne on kuitenkin myönnetty nimenomaisesti Euroopan parlamentin jäsenille sekä unionin toimielinten virkamiehille ja toimihenkilöille. Se, että erioikeuksista ja vapauksista on säädetty unionin yleisen edun perusteella, on perusteena myös toimielimille annetulle toimivallalle pidättää tarvittaessa koskemattomuus, ja se merkitsee sitä, että kyseiset erioikeudet ja vapaudet myönnetään sekä unionille että sen virkamiehille, toimihenkilöille ja parlamentin jäsenille. Pöytäkirjalla luodaan näin ollen asianomaisten henkilöiden hyväksi subjektiivinen oikeus, jonka noudattaminen varmistetaan perustamissopimuksella käyttöön otetulla oikeussuojakeinojen järjestelmällä (ks. tuomio 17.1.2013, Gollnisch v. parlamentti, T-346/11 ja T-347/11, EU:T:2013:23, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 38 Pöytäkirjan N:o 7 11 artiklassa tarkoitettulla lainkäyttöllisellä koskemattomuudella suojataan virkamiehiä ja toimihenkilöitä jäsenvaltion viranomaisten syyteiltä heidän virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien osalta. Koskemattomuuden pidättämistä koskeva päätös muuttaa siis virkamiehen tai toimihenkilön oikeusasemaa ainoastaan kyseisen suojan poistamisella, jolloin henkilöstä tulee jälleen henkilö, johon sovelletaan jäsenvaltioiden yleistä lainsäädäntöä ja johon voidaan jälleen ilman minkäänlaisten välissä olevien sääntöjen soveltamista kohdistaa kyseisessä yleisessä lainsäädännössä säädettyjä toimenpiteitä, joihin kuuluvat muun muassa vapaudenriisto ja syytetoimet (ks. tuomio 13.1.2010, A ja G v. komissio, F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2, 231 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 39 Sillä, että kansallisilla viranomaisilla on koskemattomuuden pidättämisen jälkeen harkintavaltaa siltä osin, jatkavatko ne virkamiestä tai toimihenkilöä vastaan aloitettuja syytetoimia vai luopuvatko ne niistä, ei ole merkitystä sen kannalta, että kyseinen päätös vaikuttaa suoraan henkilön oikeusasemaan, koska koskemattomuuden pidättämistä koskevan päätöksen vaikutukset rajoittuvat sellaisen suojan

poistamiseen, jota henkilö virkamiehenä tai toimihenkilönä nauttii, eikä kyseinen päätös edellytä minkäänlaista täydentävää täytäntöönpanotoimenpidettä (ks. tuomio 13.1.2010, A ja G v. komissio, F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2, 232 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 40 Edellä esitetystä seuraa, että päätös, jolla komissio pidätti kantajan lainkäytöllisen koskemattomuuden, on kantajalle vastainen toimi.
- 41 Komission väitteet eivät kumoja tätä päätelmää.
- 42 Ensinnäkin komission väite, jonka mukaan tuomiossa 16.12.1960, Humblet v. Belgian valtio (6/60-IMM, EU:C:1960:48), jossa oli kyse unionin virkamiesten ja toimihenkilöiden vapautuksesta kaikista kansallisista veroista unionin maksamien palkkojen ja palkkioiden osalta, ei vahvisteta sitä, että virkamies voi ryhtyä oikeustoimiin sitä päätöstä vastaan, jolla toimitin pidättää hänen koskemattomuutensa, on hylättävä. Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin näet katsoi, että Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) erioikeuksista ja vapauksista 18.4.1951 tehdyn pöytäkirjan 16 artiklaan perustuvan kanteen tavoitteena oli mainitussa pöytäkirjassa määrättyjen erioikeuksien ja vapauksien suojaaminen erottelematta unionin virkamiehille ja toimihenkilöille myönnettyjä erilaisia erioikeuksia ja vapauksia toisistaan. Näin yhteisöjen tuomioistuin ilmaisi yleisellä tasolla, että vaikka erioikeudet ja vapaudet on myönnetty ”yksinomaan yhteisön etuun liittyen”, ei kuitenkaan saa unohtaa, että ne on nimenomaisesti myönnetty ”yhteisön toimielinten virkamiehille”. Lopuksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asianomaisia henkilöitä koskeva subjektiivinen oikeus perustettiin pöytäkirjassa eikä sen tietyssä artiklassa. Näin ollen kyseisessä tuomiossa ei ole mitään seikkaa, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että unionin virkamiehille ja toimihenkilöille myönnettyjen erioikeuksien ja vapauksien eri luokkia olisi kohdeltava eri tavoin.
- 43 Toiseksi on niin, että vaikka tuomiossa 15.10.2008, Mote v. parlamentti (T-345/05, EU:T:2008:440) oli kyse parlamentin jäsenen tilanteesta, kuten komissio väittää, eikä virkamiehen tilanteesta, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti kyseisessä tuomiossa silti nimenomaan soveltaa analogisesti tuomiossa 16.12.1960, Humblet v. Belgian valtio (6/60-IMM, EU:C:1960:48), esitettyä ratkaisua, vaikka jälkimmäisessä tuomiossa oli kyse virkamiehestä. Näin ollen komission väite, jonka mukaan tuomiota 15.10.2008, Mote v. parlamentti (T-345/05, EU:T:2008:440), ei voisi soveltaa analogisesti nyt käsiteltävään asiaan, ei ole oikeudellisesti perusteltu.
- 44 Kolmanneksi ja viimeiseksi on niin, että vaikka tuomio 13.1.2010, A ja G v. komissio (F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2), on tosiasiallisesti ainoa asia, jossa on ollut kyse sekä lainkäytöllisestä koskemattomuudesta että virkamiehistä, kuten komissio väittää, tämä ei silti yksinään riitä perusteeksi ohittaa kyseisessä tuomiossa vahvistetut periaatteet. Koska muut väitteet, joita komissio on esittänyt katsoakseen, että lainkäytöllisen koskemattomuuden pidättämistä koskeva päätös ei ole henkilölle vastainen toimi, on hylätty, kyseiseen tuomioon perustuvasta oikeuskäytännöstä ei ole syytä poiketa.
- 45 Näin ollen komission esittämä oikeudenkäyntiväite, joka koskee sitä, että koskemattomuuden pidättämistä koskevat päätökset eivät ole virkamiehille ja toimihenkilöille vastaisia, koska niillä eivät miltään osin muuteta heidän oikeudellista asemaansa, on hylättävä.

Asiakysymys

- 46 Tukeakseen viidettä kanneperustettaan, joka koskee puolustautumisoikeuksien loukkaamista, kantaja esittää kolme väitettä, joista ensimmäinen koskee kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamista, toinen syyttömyysolettaman loukkaamista ja puolueettomuusvelvollisuuden laiminlyöntiä ja kolmas huolellisuusvelvollisuuden laiminlyöntiä.
- 47 On syytä tutkia ensimmäinen väite, joka koskee kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamista.

- 48 Tältä osin kantaja arvostelee komissiota siitä, että tämä ei kuullut häntä ennen riidanalaisen päätöksen hyväksymistä, vaikka kyseessä on hänelle vastainen toimi ja häntä olisi pitänyt kuulla Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti.
- 49 Kantaja korostaa, että komissio vetoaa virheellisesti tutkintasalaisuuden suojaamiseen perustellakseen sitä, että häntä ei kuultu, sillä komissio oli yhtäältä antanut hänelle tiedoksi, että sille oli esitetty pyyntö koskemattomuuden pidättämisestä, ja toisaalta tutkintasalaisuutta ei voinut loukata, koska Dalli ja jopa belgialaiset tuomioistuimet olivat julkistaneet ne seikat, joista hän olisi voinut antaa selityksiä.
- 50 Komissio tuo esille, että kansallinen asia oli tutkintasalaisuuden alainen ja että mainitun salaisuuden loukkaaminen oli Belgian rikoslain 458 artiklan nojalla rangaistavaa, joten se ei voinut kuulla kantajaa ennen päätöksen antamista rikkomatta sovellettavaa kansallista rikoslainsäädäntöä. Komissio ilmoittaa kuitenkin, että se pyysi toimivaltaisilta kansallisilta viranomaisilta mahdollisuutta välittää kirjeessä, jolla koskemattomuuden pidättämistä pyydettiin, olevia tietoja asianomaisille virkamiehille ja vähintään OLAFin pääjohtajalle, mutta sai toiselta tutkintatuomarilta ehdottoman kieltävän vastauksen.
- 51 Komission mukaan tätä arviota ei muuta mitenkään kantajan mainitsema tietovuoto lehdistölle kuin sekään, että tosiseikat olivat jo vanhoja, tai se, että nämä tiedot ilmaistiin kantajalle myöhemmin Belgian viranomaisten myönnettyä siihen luvan. Koska Belgian viranomaiset näet edelleen edellyttivät tutkintasalaisuuden noudattamista, komissio ei olisi voinut tehokkaasti kuulla kantajaa toimittamatta tälle menettelyn aikana vaihdettuja eri asiakirjoja.
- 52 Tältä osin on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien ja erityisesti kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittaminen menettelyssä, jota käydään jotakin henkilöä vastaan ja jonka päätteeksi voidaan tehdä hänelle vastainen päätös, on unionin oikeuden perustavanlaatuisen periaate, jota on noudatettava, vaikka kyseessä olevasta menettelystä ei olisi annettu mitään sääntöjä. Tämä periaate myös vahvistetaan perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa (ks. tuomio 17.1.2013, Gollnisch v. parlamentti, T-346/11 ja T-347/11, EU:T:2013:23, 175 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 53 Tämän periaatteen nojalla asianomaisella henkilöllä on pitänyt olla ennen häntä koskevan päätöksen tekemistä mahdollisuus esittää tehokkaasti kantansa niiden tosiseikkojen ja olosuhteiden paikkansapitävyydestä ja merkityksellisyydestä, joiden perusteella tämä päätös on tehty (ks. tuomio 17.1.2013, Gollnisch v. parlamentti, T-346/11 ja T-347/11, EU:T:2013:23, 176 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 54 Tästä seuraa, että näiden periaatteiden mukaisesti päätöstä ei voida tehdä sellaisten tosiseikkojen ja olosuhteiden perusteella, joista asianomaisella henkilöllä ei ole ollut ennen päätöksen tekemistä mahdollisuutta esittää tehokkaasti kantaansa (tuomio 17.1.2013, Gollnisch v. parlamentti, T-346/11 ja T-347/11, EU:T:2013:23, 177 kohta).
- 55 Unionin tuomioistuimen niin ikään vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen kaltaiset perusoikeudet eivät kuitenkaan ole ehdottomia, vaan niitä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiallisesti palvelevat yleisen edun mukaisia kyseisellä toimenpiteellä tavoiteltuja tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (ks. tuomio 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 56 Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan näet perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseessä olevan perusoikeuden keskeistä sisältöä kunnioittaen. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tällainen rajoitus voidaan tehdä ainoastaan, jos se on välttämätön ja vastaa tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita.

- 57 Tässä tapauksessa osapuolten kesken on riidatonta – kuten sekä niiden kirjelmistä että istunnosta ilmenee –, että komissio ei kuullut kantajaa ennen riidanalaisen päätöksen antamista. On siis syytä selvittää, onko nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva kuulluksi tulemista koskevan oikeuden rajoitus laissa säädetty, vastaako se tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita ja onko se tarpeellinen ja oikeasuhteinen tavoiteltuun päämäärään nähden sekä toteutetaanko se kuulluksi tulemista koskevan oikeuden keskeistä sisältöä kunnioittaen.
- 58 Komissio perusteli sen, että se ei kuullut kantajaa ennen riidanalaisen päätöksen antamista, tarpeella noudattaa tutkintasalaisuutta, kuten Belgian viranomaiset olivat vaatineet. Tältä osin komissio mainitsee Belgian rikoslain 458 §:n, johon tutkintatuomari viittasi 21.11.2014 päivätyskirjeessään (joka koski ensimmäistä pyyntöä koskemattomuuden pidättämisestä).
- 59 Tältä osin on huomautettava, että niissä jäsenmaissa, joissa tutkintasalaisuudesta säädetään, se on oikeusjärjestyksen periaate, jonka tavoitteena on paitsi suojata tutkimuksia vilpillisen yhteistoiminnan sekä todisteiden ja viitteiden salaamisyritysten estämiseksi myös suojella niitä epäiltyjä tai syytettyjä henkilöitä, joiden syyllisyyttä ei ole näytetty toteen.
- 60 Asianomaisen henkilön kuulematta jättäminen voidaan siis objektiivisesti perustella tutkintasalaisuudella, jonka yksityiskohtaisista säännöistä on säädetty lailla ja joka vaikuttaa tarpeelliselta ja oikeasuhteiselta tavoiteltuun päämäärään eli rikosoikeudenkäynnin moitteettomaan kulkuun nähden.
- 61 Nyt käsiteltävässä asiassa Belgian esitutkintalain 57 §:n 1 momentissa ja 61 ter §:n 1 momentissa vahvistetaan tutkintasalaisuuden periaate ja täsmennetään toisaalta, että laissa säädetään poikkeuksista mainittuun periaatteeseen.
- 62 Kun otetaan huomioon SEU 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistettu vilpittömän yhteistyön periaate, jonka mukaan unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään, ei siis voida moittia komissiota siitä, että se otti huomioon tutkintasalaisuuden sellaisena kuin siitä säädetään edellä 61 kohdassa mainituissa kansallisissa säännöissä.
- 63 Näin ollen se, että asianomaista henkilöä ei kuultu ennalta, voidaan periaatteessa perustella objektiivisesti tutkintasalaisuudella perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaisesti.
- 64 On myös syytä tutkia, vaikuttaako tämä kuulematta jättäminen tarpeelliselta ja oikeasuhteiselta tavoiteltuun päämäärään eli tutkintasalaisuuden säilyttämiseen ja viime kädessä rikosoikeudenkäynnin moitteettomaan kulkuun nähden.
- 65 Tältä osin on todettava, että yleisesti ottaen se, että asianomaista henkilöä ei kuulla ennen hänen koskemattomuutensa pidättämistä, on omiaan takaamaan tutkintasalaisuuden.
- 66 On kuitenkin korostettava, että jos kansallinen viranomainen asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa vastustaa sitä, että asianomaiselle ilmoitetaan täsmällisesti ja täydellisinä ne seikat, joihin pyyntö koskemattomuuden pidättämisestä perustuu, vetoamalla tutkintasalaisuuteen liittyviin syihin, komission on toimittava yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti ja toteutettava toimenpiteitä, joilla pyritään sovittamaan yhteen yhtäältä tutkintasalaisuuteen liittyvät perustellut näkökohdat ja toisaalta tarve taata riittävästi yksityiselle oikeussubjektille se, että hänen perusoikeuksiaan, kuten oikeutta tulla kuulluksi, kunnioitetaan (ks. vastaavasti tuomio 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, 57 kohta).
- 67 Koska komissio näet on velvollinen kunnioittamaan oikeutta tulla kuulluksi, kun se hyväksyy henkilölle vastaisen toimen, sen on pohdittava hyvin tarkasti sitä, miten se voi sovittaa yhteen asianomaisen henkilön mainitun oikeuden kunnioittamisen ja kansallisten viranomaisten esittämät perustellut

näkökohdat. Juuri tämän intressien vertailun ansiosta voidaan varmistaa yhtäältä unionin oikeusjärjestyksessä unionin virkamiehille ja toimihenkilöille annettujen oikeuksien suoja ja siten unionin edut pöytäkirjan N:o 7/17 artiklan toisen kohdan mukaisesti ja toisaalta kansallisten rikosoikeudenkäyntien tehokas ja rauhallinen kulku vilpittömän yhteistyön periaatetta noudattaen.

- 68 Tältä osin on täsmennettävä, että sääntöihin, jotka kansallisissa rikoslainsäädännöissä estävät rikosoikeudenkäyntiä koskevien asiakirjojen toimittamisen tietyille henkilöille, voidaan vedota komissiota vastaan siltä osin kuin näihin samoihin rajoituksiin voidaan vedota kansallisia viranomaisia vastaan (tuomio 10.1.1980, komissio v. Italia, 267/78, EU:C:1980:6, 22 kohta). Jäsenvaltion yhteistyövelvollisuutta voidaan siis rajoittaa siten, että sitä ei voida velvoittaa toimittamaan komissiolle sellaisia rikosoikeudenkäyntiä koskevia asiakirjoja, joita kyseessä oleva kansallinen viranomainen ei toimittaisi edes muille kyseisen valtion viranomaisille.
- 69 On kuitenkin todettava, että nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleiselle tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta ei ilmene, että komissio olisi toteuttanut edellä 67 kohdassa mainitun intressien vertailun vaaditulla, edellä 68 kohdassa mainitulla tavalla.
- 70 Ensinnäkin näet sekä asianosaisten kirjelmistä että oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että komissio ei tiedustellut kansallisilta viranomaisilta, millä tavoin kantajan kuuleminen ennalta vaarantaisi tutkintasalaisuuden noudattamisen ja viime kädessä rikosoikeudenkäynnin moitteettoman kulun.
- 71 Toiseksi on niin, että vaikka tutkintasalaisuus voikin tietyissä tapauksissa edellyttää sitä, että pyyntöä koskemattomuuden pidättämisestä ei anneta tiedoksi asianomaiselle henkilölle ennen kyseisestä pyynnöstä tehtyä päätöstä, jos on esimerkiksi todellinen vaara kyseisen henkilön pakenemisesta tai todistusaineiston hävittämisestä tai jos yllätysvaikutus on ensiarvoisen tärkeä, on todettava, että nyt käsiteltävässä asiassa Belgian viranomaiset eivät esittäneet tällaisia seikkoja. On kuitenkin syytä huomata, että kuten asiakirja-aineistosta ilmenee, tietyt käynnissä olevaan tutkintaan liittyvät tiedot olivat jo julkisia.
- 72 Kolmanneksi on niin, että vaikka komissio väittää pyytäneensä belgialaisilta tutkintatuomareilta ja Belgian liittovaltion syyttäjältä mahdollisuutta kuulla kantajaa näiden esittämistä koskemattomuuden pidättämisestä koskevista pyynnöistä, minkä puolustuskirjelmän liitteenä esitetty kirjeenvaihto tosiasiallisesti vahvistaa, tämä seikka ei nyt käsiteltävässä asiassa ole riittävä, jotta voitaisiin katsoa, että komissio on vertaillut asianmukaisesti kantajan intressiä tulla kuulluksi ja tutkintasalaisuuden noudattamista. Belgian kansallisten viranomaisten vastaukset olivat näet puutteellisia, vaikka sekä unionin toimielimiä että jäsenvaltioita koskevan vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti niiden olisi odottanut antavan komissiolle enemmän tietoja syistä, joiden perusteella ne eivät myöntäneet komissiolle lupaa kantajan kuulemiseen. Joka tapauksessa on niin, että unionin yleiselle tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta ei ilmene, että komissio tiedusteli Belgian kansallisilta viranomaisilta, oliko näiden mahdollista laatia koskemattomuuden pidättämisestä koskevista pyynnöistä ei-luottamuksellinen versio, joka olisi voitu antaa kantajalle tiedoksi, tai ainakin ilmoittaa ne mainittuihin pyyntöihin sisältyvät seikat, jotka ne katsoivat arkaluonteisiksi, koska tällaisella ilmoituksella voidaan tapauskohtaisesti varmistaa asianmukainen intressien vertailu, jotta sekä tutkintasalaisuus että kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittaminen suojataan mahdollisimman hyvin.
- 73 Sitä vastoin kantajan väite, jonka mukaan Belgian viranomaiset eivät vastustaneet kaiken komission, Belgian liittovaltion syyttäjän ja belgialaisten tutkintatuomarien välisen yhteydenpidon välittämistä kantajalle, on tehoton. Kyseinen yhteydenpito tapahtui näet riidanalaisen päätöksen antamisen jälkeen, kuten kantaja itsekin mainitsee. Oli kuitenkin yksinomaan Belgian viranomaisten asiana määrittää, oliko tilanne muuttunut siten, että mainittu yhteydenpito voitiin välittää kantajalle, joten tätä seikkaa ei voida käyttää perusteena komission moittimiselle siitä, että se ei kuullut kantajaa ennen riidanalaisen päätöksen antamista.

- 74 Kaiken edellä esitetyn perusteella se seikka, että kantajaa ei kuultu ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, ylitti sen, mikä on tarpeen tutkintasalaisuuden takaamisen tavoitteen saavuttamiseksi, ja se on näin ollen ristiriidassa perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistetun kuulluksi tulemista koskevan oikeuden keskeisen sisällön kanssa.
- 75 Näin ollen komissio loukkasi kantajan oikeutta tulla kuulluksi.
- 76 Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kantajaa ei voida vaatia osoittamaan, että komission päätös olisi ollut sisällöltään toisenlainen, ellei todettua rikkomusta olisi tapahtunut, vaan häntä voidaan ainoastaan vaatia osoittamaan, että tämä mahdollisuus ei ole täysin poissuljettu siitä syystä, että kantaja olisi kyennyt varmistamaan puolustuksensa paremmin ilman tätä menettelyllistä sääntöjenvastaisuutta (ks. vastaavasti asia 1.10.2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. neuvosto, C-141/08 P, EU:C:2009:598, 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Nyt käsiteltävässä asiassa kuitenkin tällaista mahdollisuutta ei voida täysin sulkea pois, jos komissio olisi antanut kantajalle mahdollisuuden ilmaista asianmukaisesti näkemyksensä lainkäytöllisen koskemattomuutensa pidättämisestä ja erityisesti, kuten kantaja kirjelmässään tuo esiin, näkemyksensä unionin edusta ja oman välttämättömän riippumattomuutensa säilyttämisestä OLAFin pääjohtajan virassa toimivana virkamiehenä.
- 77 Kaiken edellä esitetyn huomioon ottaen viides kanneperuste on hyväksyttävä siltä osin kuin se koskee kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamista, ja riidanalainen päätös on näin ollen kumottava, eikä muita viidennen kanneperusteen yhteydessä esitettyjä väitteitä tai muita kantajan esittämiä kanneperusteita ole tarpeen tutkia.

Oikeudenkäyntikulut

- 78 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian ja kantaja on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, komissio on veloitettava korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu seitsemäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) RQ:n lainkäytöllisen koskemattomuuden pidättämistä koskevasta pyynnöstä 2.3.2016 tehty komission päätös C(2016) 1449 final kumotaan.**
- 2) Euroopan komissio veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Tomljenović

Bieliūnas

Marcoulli

Barents

Kornezov

Julistettiin Luxemburgissa 24 päivänä lokakuuta 2018.

Allekirjoitukset