



Oikeustapauskokoelma

Asia C-831/18 P

Euroopan komissio
vastaan
RQ

Unionin tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 18.6.2020

Muutoksenhaku – Henkilöstö – Virkamiehet – Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) pääjohtaja – Lainkäyttöllinen koskemattomuus – Koskemattomuuden pidättämistä koskeva päätös – Virkamiehelle vastainen toimi – Puolustautumisoikeudet

1. *Muutoksenhaku – Valitusperusteet – Unionin yleisessä tuomioistuimessa esitettyjen perusteiden ja perustelujen pelkkä toistaminen – Tutkimatta jättäminen – Unionin yleisen tuomioistuimen suorittaman unionin oikeuden tulkinnan tai soveltamisen riitauttaminen – Tutkittavaksi ottaminen*
(SEUT 256 artiklan 1 kohdan toinen alakohta; Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäinen kohta; unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 168 artiklan 1 kohdan d alakohta ja 169 artiklan 2 kohta)

(ks. 42, 43, 62 ja 63 kohta)

2. *Henkilöstökanne – Virkamiehelle vastainen toimi – Käsite – Virkamiehen tai toimihenkilön koskemattomuuden pidättämisestä tehty päätös kuuluu käsitteen alaan*
(Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohta; henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohta ja 91 artikla)

(ks. 44–52 kohta)

3. *Muutoksenhaku – Valitusperusteet – Ylimääräiseen perusteluun kohdistuva valitusperuste – Tehoton valitusperuste – Hylkääminen*
(SEUT 256 artiklan 1 kohta; Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäinen kohta)

(ks. 53 kohta)

4. *Perusoikeudet – Euroopan unionin perusoikeuskirja – Oikeus hyvään hallintoon – Oikeus tulla kuulluksi – Virkamiehen koskemattomuuden pidättämisestä tehty päätös – Sen hyväksyttävyyys, ettei virkamiestä ole kuultu etukäteen tutkintasalaisuuden, johon kansalliset viranomaiset ovat vedonneet, nojalla – Edellytykset – Tutkintasalaisuuteen liittyvien*

vaatimusten sovittaminen yhteen kuulluksi tulemista koskevaan oikeuteen liittyvien vaatimusten kanssa
(Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohta ja 52 artiklan 1 kohta)

(ks. 64–82 kohta)

5. *Virkamiehet – Periaatteet – Puolustautumisoikeudet – Velvollisuus kuulla asianomaista ennen hänelle vastaisen päätöksen tekemistä – Ulottuvuus – Virkamiehen koskemattomuuden pidättämisestä tehty päätös – Sen hyväksyttävyyys, ettei virkamiestä ole kuultu etukäteen sellaisen tutkintasalaisuuden, johon kansalliset viranomaiset ovat vedonneet, nojalla – Edellytykset – Tutkintasalaisuuteen liittyvien vaatimusten sovittaminen yhteen kuulluksi tulemista koskevaan oikeuteen liittyvien vaatimusten kanssa – Unionin toimielinten velvollisuus saada kansallisilta viranomaisilta seikat, jotka oikeuttavat luopumaan etukäteen kuulemisesta – Vilpittömän yhteistyön velvoite*
(SEU 4 artiklan 3 kohta; Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohta)

(ks. 94–102 kohta)

6. *Virkamiehet – Periaatteet – Puolustautumisoikeudet – Velvollisuus kuulla asianomaista ennen hänelle vastaisen päätöksen tekemistä – Ulottuvuus – Virkamiehen koskemattomuuden pidättämisestä tehty päätös – Virkamiehen kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaaminen – Seuraukset – Asianomaisen päätöksen kumoaminen – Edellytykset – Hallinnollinen menettely olisi yksikön etuun liittyvistä syistä mahdollisesti johtanut toisenlaiseen tulokseen, jos mainittua loukkaamista ei olisi tapahtunut*
(Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohta)

(ks. 105–117 kohta)

Tiivistelmä

Unionin tuomioistuin on tuomiollaan komissio v. RQ (C-831/18 P) kumonnut unionin yleisen tuomioistuimen 24.10.2018 antaman tuomion RQ v. komissio,¹ jolla tämä oli hyväksynyt Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) entisen pääjohtajan RQ:n nostaman kumoamiskanteen 2.3.2016 tehdystä Euroopan komission päätöksestä C(2016) 1449 final pidättää RQ:n lainkäyttöllinen koskemattomuus. Unionin tuomioistuin palautti asian unionin yleiseen tuomioistuimeen siltä osin kuin asia ei ollut ratkaisukelpoinen.

Tupakkatuotteiden valmistaja teki komissiolle vuonna 2012 kantelun, jossa esitettiin vakavia väitteitä erään komission jäsenen osallisuudesta lahjontayrityksiin. OLAF, jonka pääjohtajana RQ tällöin toimi, aloitti hallinnollisen tutkimuksen ja pyysi lisänäytön saamiseksi todistajaa käymään väitettyyn lahjontayritykseen väitetysti osallistuneen henkilön kanssa puhelinkeskustelun. Kyseinen puhelu soitettiin matkapuhelimella OLAFin tiloissa RQ:n suostumuksella ja tämän läsnä ollessa. Kyseisen hallinnollisen tutkimuksen päättämisen jälkeen belgialaiselle tuomioistuimelle tehtiin rikosilmoitus, jossa vedottiin muun muassa lainvastaiseen puhelinkuunteluun. Voidakseen tutkia kyseisen rikosilmoituksen toimivaltainen belgialainen tutkintatuomari pyysi komissiota pidättämään RQ:n koskemattomuuden, jotta häntä voitaisiin kuulla syytettynä.

¹ Tuomio 24.10.2018, RQ v. komissio (T-29/17, EU:T:2018:717).

Komissio hyväksyi kyseisen pyynnön, minkä jälkeen RQ nosti kumoamiskanteen hänen lainkäytöllisen koskemattomuutensa pidättämisestä tehdystä päätöksestä. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi kyseisen kanteen sillä perusteella, että komissio oli sen mukaan loukannut RQ:n oikeutta tulla kuulluksi, ilman että voitiin sulkea täysin pois sitä, että riidanalainen päätös olisi voinut olla sisällöltään toisenlainen, jos tätä loukkaamista ei olisi tapahtunut.

Unionin tuomioistuin, jolta komissio on hakenut muutosta, totesi aluksi, että virkamiehen koskemattomuuden pidättämisestä tehty päätös on Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu virkamiehelle vastainen toimi, josta voidaan nostaa kanne unionin tuomioistuimissa. Unionin tuomioistuin korosti tältä osin, että kun koskemattomuuden pidättämistä koskevalla päätöksellä poistetaan virkamiehelle pöytäkirjassa N:o 7² olevan 11 artiklan a alakohdassa määrätyllä lainkäytöllisellä koskemattomuudella annettu suoja, sen johdosta virkamieheen saatetaan kohdistaa jäsenvaltioiden yleisessä lainsäädännössä säädettyjä toimenpiteitä, joihin kuuluvat muun muassa vapaudenriisto ja syytetoimet. Se, että virkamiehille myönnetty lainkäytölliset erioikeudet ja vapaudet on myönnetty ainoastaan unionin edun vuoksi, ei muuta millään tavoin toteamusta siitä, että virkamiehen koskemattomuuden pidättämisellä muutetaan selvästi virkamiehen asemaa epämällä häneltä tämä koskemattomuus, ja kyseinen päätös on näin ollen hänelle vastainen toimi.

Unionin tuomioistuin palautti ensin mieleen, että oikeus tulla kuulluksi on vahvistettu paitsi Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 ja 48 artiklassa myös perusoikeuskirjan 41 artiklassa, minkä jälkeen se vahvisti, että komission oli kuultava RQ:ta ennen kuin se teki päätöksen hänen lainkäytöllisen koskemattomuutensa pidättämisestä, vaikka kyseisellä virkamiesten koskemattomuudella pyritään yksinomaan suojaamaan unionin etuja. Vaikka tämä viimeksi mainittu seikka voi merkitä niiden argumenttien rajaamista, jotka asianomainen virkamies voi pätevästi esittää sitä vastaan, että hänen koskemattomuutensa pidätetään, se ei voi kuitenkaan oikeuttaa sitä, ettei kyseistä virkamiestä kuulla lainkaan ennen hänen koskemattomuutensa pidättämistä.

Unionin tuomioistuin huomautti niistä rajoituksista, joita kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kaltaisiin perusoikeuskirjassa vahvistettuihin oikeuksiin voidaan tehdä, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että rajoituksista säädetään lailla ja niissä kunnioitetaan kyseisen perusoikeuden keskeistä sisältöä. Kyseisessä määräyksessä vaaditaan lisäksi, että rajoitus on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti välttämätön ja vastaa tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita.

Unionin tuomioistuin korosti tältä osin, että vaikka RQ:n kaltaisessa tapauksessa se, että hänen koskemattomuutensa pidättämistä koskeva päätös tehdään kuulematta häntä etukäteen, voisi olla oikeutettavissa Belgian rikostutkintalaisissa säädetyllä tutkintasalaisuudella, tällaista oikeuttamisperustetta on kuitenkin käytettävä vain poikkeustapauksissa. Ei näet voida olettaa, että kaikki rikostutkinnat merkitsevät järjestelmällisesti vaaraa sitä, että niiden kohteena olevat henkilöt yrittävät salata todisteita ja viitteitä tai että kyseiset henkilöt harjoittavat vilpillistä yhteistoimintaa, mikä oikeuttaa sen, ettei heille kerrota etukäteen heitä koskevan tutkinnan olemassaolosta. Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin oli katsonut perustellusti, että ennen kuin komissio päätteli, että kyse oli poikkeustapauksesta, joka oikeutti pidättämään RQ:n koskemattomuuden kuulematta häntä etukäteen, sen olisi asianomaisten kansallisten

² Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehty pöytäkirja (N:o) 7 (EUVL 2010, C 83, s. 266).

viranomaisten kanssa tehtävää vilpittömää yhteistyötä koskevaa periaatetta noudattaen pitänyt toteuttaa toimenpiteitä, joilla voidaan taata RQ:n kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittaminen, vaarantamatta niitä etuja, jotka tutkintasalaisuudella pyritään turvaamaan.

Unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään ollut tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että se, ettei RQ:ta ollut kuultu ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, ylitti sen, mikä oli tarpeen tutkintasalaisuuden säilyttämisen tavoitteen saavuttamiseksi, ja oli näin ollen ristiriidassa RQ:n kuulluksi tulemista koskevan oikeuden keskeisen sisällön kanssa. Unionin tuomioistuin totesi tältä osin muun muassa, että RQ:n kaltaisessa tapauksessa komissiolla on velvollisuus huolehtia siitä, että kansalliset viranomaiset toimittavat sille riittävän vakuuttavia seikkoja RQ:n kuulluksi tulemista koskevan oikeuden vakavan loukkaamisen oikeuttamiseksi. Tällainen lähestymistapa ei luonnostaan merkitse puuttumista sen asianomaisen jäsenvaltion menettelyyn, jota sitoo vilpittömän yhteistyön velvollisuus, josta määrätään SEU 4 artiklan 3 kohdassa.

Unionin tuomioistuin huomautti kuitenkin RQ:n kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamisen oikeudellisten seurausten osalta, että puolustautumisoikeuksien loukkaamisesta seuraa kyseessä olevan hallintomenettelyn päätteeksi tehdyn päätöksen kumoaminen ainoastaan, jos menettely olisi voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen ilman kyseistä sääntöjenvastaisuutta. Kun arvioidaan RQ:n kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamisen vaikutusta hänen lainkäytöllisen koskemattomuutensa pidättämisestä tehdyn päätöksen laillisuuteen, merkitystä on ainoastaan yksikön etuun liittyvillä näkökohdilla. RQ:n olisi näin ollen pitänyt näyttää toteen, ettei ollut täysin poissuljettua, että komission päätös olisi ollut sisällöltään toisenlainen, jos hän olisi voinut vedota yksikön etua koskeviin argumentteihin ja seikkoihin. Koska RQ ei ollut esittänyt unionin yleisessä tuomioistuimessa mitään tällaiseen näyttöön liittyviä argumentteja, unionin yleinen tuomioistuin oli tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että RQ:n kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaaminen oikeutti kumoamaan päätöksen hänen lainkäytöllisen koskemattomuutensa pidättämisestä.