



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

19 päivänä joulukuuta 2019^{*1}

Toimielimen sisällä tietoteknisiä palveluja suorittavan yksityisen yhtiön henkilöstö – Komission tiloihin pääsyn epääminen – Toimen antajan toimivalta

Asiassa T-504/18,

XG, edustajaan asianajajat S. Kaisergruber ja A. Burghelle-Vernet,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään C. Ehrbar ja T. Bohr,

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta kumota 3.7.2018 tehty komission päätös, jolla kantajan komission tiloihin pääsyn epääminen pidettiin voimassa,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit P. Nihoul (esittelevä tuomari), joka hoitaa jaoston puheenjohtajan tehtäviä, J. Svingens ja U. Öberg,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Marescaux,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.10.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Riidan tausta

- 1 Kantaja XG oli ollut [*luottamuksellinen tieto*]¹ lähtien [*luottamuksellinen tieto*] -nimiseen konserniin kuuluvan [*luottamuksellinen tieto*] -nimisen yhtiön (jäljempänä työnantaja) työntekijä.

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

1 Luottamukselliset tiedot on poistettu tekstistä.

- 2 Hankintasopimuksen tekomenettelyn seurauksen konsortio, johon kuuluivat [*luottamuksellinen tieto*] (jäljempänä sopimuskumppani) ja [*luottamuksellinen tieto*], tekivät Euroopan unionin kanssa puitesopimuksen, jonka kohteena oli [*luottamuksellinen tieto*] liittyvien palvelujen suorittaminen Euroopan komissiolle (jäljempänä puitesopimus).
- 3 Kantajan työnantaja nimitti kantajan hoitamaan [*luottamuksellinen tieto*] tehtävää komission pääosastolla (PO) [*luottamuksellinen tieto*], joka sijaitsi komission [*luottamuksellinen tieto*] -nimisessä rakennuksessa. Hän sai tässä yhteydessä kulkuluvan, joka antoi hänelle pääsyn komission rakennuksiin.
- 4 Puitesopimusta muutettiin 14.9.2017 päivätyllä sopimusmuutoksella (jäljempänä puitesopimuksen sopimusmuutos), joka lisättiin puitesopimuksen erityisten sopimusehtojen 1.14 artiklaan ja jossa määrätään muun muassa seuraavaa:

”2. Turvallisuudesta komissiossa [13.3.2015] annetun komission päätöksen (EU, Euratom) 2015/443 [(EUVL 2015, L 72, s. 41)] 3, 7 ja 8 artiklan nojalla on mahdollista tehdä taustatarkastuksia henkilöstöstä, joka työskentelee paikan päällä, jotta estetään ja hallitaan komission henkilöstön, omaisuuden ja tiedon turvallisuudelle aiheutuvia riskejä. Lisäksi turvallisuusluokituksista, -selvityksistä, -todistuksista ja -lausunnoista 11.12.1998 annetun Belgian lain (loi belge du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité) – – nojalla sopimuskumppanina olevan viranomaisen tiloissa työskentelevän henkilöstön tiloihin pääsyä koskevien oikeuksien edellytykseksi voidaan asettaa se, että Belgian viranomaiset ovat antaneet myönteisen turvallisuuslausunnon. Olemassa olevat pääsyoikeudet pysyvät voimassa niin kauan kuin kielteistä turvallisuuslausuntoa ei ole annettu.

3. Jotta Belgian viranomaiset kykenisivät antamaan turvallisuuslausunnon, sopimuskumppanin on annettava paikan päällä työskentelevälle asianomaiselle henkilöstölle liitteenä oleva lomake (ilmoitusasiakirja). Ilmoitusasiakirjat on palautettava asianmukaisesti täydennettyinä ja allekirjoitettuina (varustettuna maininnalla ”ilmoitusasiakirja”) komission turvallisuusosastolle (Euroopan komissio, HR.DS – BERL 3/190), ja liitteenä olevassa lomakkeessa mainitut asiaankuuluvat henkilötiedot sisältävä päivitetty sähköinen luettelo toimitetaan osoitteeseen ’EC-SECURITY-SCREENING@ec.europa.eu’ 30 päivän kuluessa tämän sopimusmuutoksen allekirjoittamisen jälkeen.

4. Mikäli ilmoitusasiakirjan täyttäminen laiminlyödään tai siitä kieltäydytään, henkilöstöltä voidaan evätä oikeudet päästä komission rakennuksiin.

--

6. -- Sopimuskumppani sitoutuu tarjoamaan paikan päällä komission seuraavissa rakennuksissa työskentelemään vain henkilöstöä, joka on saanut myönteisen turvallisuuslausunnon: [*luottamuksellinen tieto*] – –”

- 5 Tämän jälkeen komissio otti yhteyttä työnantajaan, jotta tämä pyytäisi komission rakennuksissa työskenteleviä työntekijöitään antamaan suostumuksensa turvallisuuslausunnon hankkimista koskevaan menettelyyn.
- 6 Kantaja antoi 26.10.2017 suostumuksensa siihen, että hänen henkilökansiostaan suoritettaisiin turvallisuus selvitys, täyttämällä puitesopimuksen sopimusmuutoksen liitteenä olevan ilmoitusasiakirjan.
- 7 Comité interministériel pour la politique de siège (Belgian ministeriöiden välinen kansainvälisten järjestöjen toimipaikkaa koskevia kysymyksiä käsittelevä komitea, CIPS) ilmoitti kantajalle 30.3.2018 päivätyllä kirjeellä, että Autorité nationale de sécurité (Belgian kansallinen turvallisuusviranomainen, ANS) oli tehnyt hänen osaltaan turvallisuus selvityksen ja päättänyt antaa hänestä kielteisen

turvallisuuslausunnon (jäljempänä kielteinen turvallisuuslausunto). Tätä lausuntoa, joka oli kirjeen liitteenä, oli perusteltu sillä, että kantaja oli ollut tekemisissä poliisin kanssa rikoksista, jotka koskivat ensinnäkin pahoinpitelyä ja toiseksi täysi-ikäisen henkilön raiskausta ja joissa molemmissa teoissa [*luottamuksellinen tieto*] uhrina oli ollut hänen entinen kumppaninsa.

- 8 Kantaja valitti 12.4.2018 kielteisestä turvallisuuslausunnosta belgialaiseen muutoksenhakuelimeen, joka on toimivaltainen turvallisuusselvityksiä, -todistuksia ja -lausuntoja koskevissa asioissa (jäljempänä muutoksenhakuelin).
- 9 Euroopan parlamentti varoitti 24.4.2018 komissiota siitä, että kantajasta oli annettu kielteinen turvallisuuslausunto.
- 10 Kun komissio oli saanut vahvistuksen kielteiselle turvallisuuslausunnolle, se kuuli kantajaa 25.4.2018 tämän työnantajan ollessa läsnä. Tämä kuuleminen järjestettiin komission turvallisuusosaston ”rikkomusten hallinnollisesta tutkinnasta” vastaavan toimialan virkamiesten A ja B luona. Kun kantajaa kehoitettiin esittämään huomautuksensa siitä, ettei hän ollut saanut myönteistä turvallisuuslausuntoa, hän oli muun muassa ilmoittanut, että hän oli valittanut hänelle pahoinpitelystä langetetusta tuomiosta ja että hänestä oli raiskausrikosten osalta annettu asian käsittelyn raukeamista koskeva määräys.
- 11 Kantajalta peruutettiin tässä kuulemisessa, josta laaditusta pöytäkirjasta hän sai jäljennöksen, lopuksi oikeus päästä komission tiloihin (jäljempänä 25.4.2018 tehty päätös). Kantaja totesi tästä kuulemistilaisuudesta laaditussa pöytäkirjassa seuraavaa:

”Ilmoitatte minulle, että peruutatte kulkulupani sen vuoksi, että en ole saanut myönteistä turvallisuuslausuntoa. Palautan siis teille kaksi kulunvalvontakorttiani –. Ilmoitatte minulle, että minulla on oikeus esittää myöhemmin kirjallisesti perusteltu pyyntö saada uudelleen pääsy komission kiinteistöihin.”
- 12 Muutoksenhakuelin katsoi 20.6.2018 tekemässään päätöksessä, että kielteisellä turvallisuuslausunnolla ei ollut oikeudellista perustaa ja että se ei ollut näin ollen toimivaltainen antamaan ratkaisua tämän lausunnon perusteltavuudesta (jäljempänä muutoksenhakuelimen päätös).
- 13 Työnantaja ilmoitti komissiolle 28.6.2018 sähköpostitse muutoksenhakuelimen päätöksestä ja vetosi siihen, että viimeksi mainittu oli päättänyt, että ANS:n antamalla kielteisellä turvallisuuslausunnolla ”ei [ollut] oikeudellista perustaa ja että oli siis katsottava, ettei sitä ollut olemassa”.
- 14 Komissio ilmoitti 3.7.2018 päivätyllä kirjeellä (jäljempänä riidanalainen päätös) työnantajalle, että ”komission tiloihin pääsyn epääminen pidettiin [kantajan] osalta voimassa turvallisuudesta komissiossa 13.3.2015 annetun komission päätöksen (EU, Euratom) 2015/443 3 artiklan perusteella”, koska ”muutoksenhakuelin ei [ollut] kumonnut ANS:n antamaa kielteistä lausuntoa”. Tämän kirjeen allekirjoitti C, joka on komission henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosaston turvallisuusosaston Tietoturva-yksikön päällikkö.
- 15 Kantajan asianajajat pyysivät 24.7.2018 päivätyllä kirjeellä muun muassa toimittamaan päätöksen, jolla henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosasto oli delegoinut C:lle toimivallan tehdä päätöksiä oikeuksista päästä rakennuksiin.
- 16 Kantaja esitti 3.8.2018 tribunal de première instance francophone de Bruxellesissa (Brysselin ranskankielinen alioikeus, Belgia) välitoimihakemuksen, jossa vaadittiin kielteisen turvallisuuslausunnon peruuttamista.

- 17 Komissio ilmoitti 10.8.2018 päivätyllä kirjeellä kantajalle katsovansa, että ”vaatimukset, jotka hän oli esittänyt [24.7.2018 päivätyssä] kirjeessään, eivät olleet enää ajankohtaisia” muun muassa siksi, että asia oli pantu vireille tribunal de première instance francophone de Bruxellesissa.
- 18 Työnantaja ilmoitti 6.9.2018 kantajalle, että hänen työsopimuksensa irtisanottaisiin ja että voimassa olevan työsopimuksia koskevan Belgian lainsäädännön mukaan häntä koskeva yhdeksän viikon irtisanomisaika alkaisi kulua 10.9.2018 lukien.
- 19 Tribunal de première instance francophone de Bruxellesin välitoimihakemuksia käsittelevä jaosto lykkäsi 26.10.2018 antamallaan määräyksellä kantajaa koskevien ANS:n lausuntojen vaikutuksia ja kehotti Belgian valtiota pyytämään siltä uutta turvallisuuslausuntoa.

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

- 20 Kantaja nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 24.8.2018 toimittamallaan kannekirjelmällä.
- 21 Kantaja esitti välitoimihakemuksen riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämiseksi erillisellä asiakirjalla, joka toimitettiin unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon samana päivänä.
- 22 Kantaja pyysi 24.8.2018 unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 66 artiklan mukaisesti asian käsittelemistä ilman tunnistetietoja. Tämä myönnettiin hänelle 2.10.2018 tehdyllä päätöksellä.
- 23 Unionin yleisen tuomioistuimen presidentti hylkäsi riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevan vaatimuksen 11.9.2018 antamallaan määräyksellä XG v. komissio (T-504/18 R, ei julkaistu, EU:T:2018:526).
- 24 Unionin yleinen tuomioistuin päätti esittelevän tuomarin ehdotuksesta aloittaa asian käsittelyn suullisen vaiheen ja kehotti työjärjestyksen 89 artiklan mukaisina prosessinjohtotoimina asianosaisia toimittamaan tiettyjä asiakirjoja sekä esitti niille kirjallisia kysymyksiä. Asianosaiset vastasivat näihin kehotuksiin asetetussa määräajassa.
- 25 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen päätöksen ja
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 26 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- jättää kanteen tutkimatta tai joka tapauksessa toteaa, että kanteella ei ole enää kohdetta,
 - toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana ja
 - velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

- 27 Komissio arvioi, että kanne on jätettävä tutkimatta kahdesta syystä: yhtäältä kantajalla, jonka hänen työnantajansa on irtisanonut, ei ole enää intressiä saada riidanalaista päätöstä kumotuksi, ja toisaalta kanne on kohdistettu toimeen, jolla on vahvistettu lopulliseksi tullut päätös.
- 28 Vaikka komissio ei ole esittänyt tätä koskevaa oikeudenkäyntiväitettä, on lisäksi tutkittava, voidaanko riidanalaista päätöstä pitää SEUT 263 artiklassa tarkoitettuna kannekelpoisena päätöksenä, vaikka se on tehty sopimuksen yhteydessä.

Kantajan oikeussuojan tarve

- 29 Komissio katsoo kantajan menettäneen oikeussuojan tarpeensa sen vuoksi, että koska hänen työnantajansa on irtisanonut hänet, hän ei voisi enää saada mitään hyötyä riidanalaisen päätöksen kumoamisesta. Hän voisi näet saada kulkuluvan komission tiloihin vain siinä tapauksessa, että hän olisi tämän toimielimen sopimuskumppanin työntekijä.
- 30 Tässä yhteydessä on muistutettava siitä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostama kumoamiskanne voidaan tutkia vain siltä osin kuin kantajalla on intressi saada riidanalainen toimi kumotuksi. Tällainen intressi edellyttää, että riidanalaisen toimen kumoamisella saattaa sinällään olla oikeudellisia seurauksia ja että kanteen lopputuloksesta voisi näin olla hyötyä sen nostajalle (ks. tuomio 18.3.2010, Centre de Coordination Carrefour v. komissio, T-94/08, EU:T:2010:98, 48 kohta oikeustapausviittauksineen).
- 31 Oikeussuojan tarpeen on oltava jo syntynyt ja edelleen olemassa oleva, ja sitä on arvioitava sinä päivänä, jolloin kanne nostetaan. Sen on kuitenkin oltava olemassa tuomioistuimen ratkaisun julistamiseen saakka uhalla, että lausunnon antaminen asiassa raukeaa (tuomio 7.6.2007, Wunenburger v. komissio, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 42 kohta, ja tuomio 18.3.2010, Centre de Coordination Carrefour v. komissio, T-94/08, EU:T:2010:98, 49 kohta).
- 32 Tässä tapauksessa työnantaja ilmoitti 6.9.2018 eli tämän kanteen nostamisen jälkeen kantajalle, että hänen työsopimuksensa irtisanottaisiin ja että voimassa olevan työsopimusta koskevan Belgian lainsäädännön mukaisesti hänen yhdeksän viikon irtisanomisaikansa alkaisi kulua 10.9.2018 lukien.
- 33 Sopimus päättyi siten marraskuun 2018 aikana.
- 34 Ei ole kuitenkaan syytä katsoa, että kantaja olisi menettänyt oikeussuojan tarpeensa, koska työnantaja kirjoitti hänelle 24.9.2018 seuraavaa:
- ”Heti kun olet saanut turvallisuusosastolta myönteisen ilmoituksen ja PO [luottamuksellinen tieto] tekee sinua koskevan tiedustelun, uusimme sinun ja yhtiömme välisen työsopimuksen.”
- 35 Tästä viestistä ilmenee, että riidanalaisesta päätöksestä huolimatta kantajan ja hänen työnantajansa välinen luottamussuhde säilyi, joten jos riidanalainen päätös kumottaisiin, kantajalla olisi edelleen vakavasti otettavat mahdollisuudet päästä työnantajan palvelukseen.

- 36 Komissio ei voi vedota tässä yhteydessä siihen, että 24.9.2018 päivätyssä viestissä ei viitata riidanalaisen päätöksen kumoamiseen vaan myönteisen turvallisuuslausunnon antamiseen. Jos näet riidanalainen päätös kumottaisiin, olisi komission tehtävänä tehdä tätä kumoamista koskevat päätelmät, eikä voida poissulkea sitä, että vaikka myönteistä turvallisuuslausuntoa ei olisi, se katsoisi, että kantajalle pitäisi myöntää uudelleen pääsy sen tiloihin.
- 37 Lisäksi on muistettava, että SEUT 266 artiklasta ilmenee, että kantajalla voi myös säilyä intressi pyytää toimielimen toimen kumoamista, jotta voitaisiin välttää se, että kyseistä tointa väitetyksi rasittava lainvastaisuus toistuu tulevaisuudessa, sillä edellytyksellä, että väitetty lainvastaisuus voi toistua tulevaisuudessa sen asian olosuhteista riippumatta, joka johti kantajan nostamaan kanteeseen (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2007, Wunenburger v. komissio, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 50–52 kohta).
- 38 Jos työnantaja ottaisi kantajan uudelleen palvelukseensa, hänellä olisi tässä tapauksessa intressi siihen, että komissio ei tee uudelleen päätöstä, jota rasittavat samat lainvastaisuudet kuin ne, joihin tämän kanteen yhteydessä vedotaan.
- 39 Näistä syistä komission oikeudenkäyntiväite, joka perustuu oikeussuojan tarpeen puuttumiseen, on hylättävä.

Kysymys, joka koskee sitä, onko riidanalainen päätös vahvistava päätös

- 40 Komission mielestä riidanalainen päätös ei ole SEUT 263 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi, koska sillä ainoastaan vahvistetaan 25.4.2018 tehty päätös, jolla komissio peruutti kantajan kulkuluvan. Koska viimeksi mainitusta päätöksestä ei ole nostettu kannetta SEUT 263 artiklan viimeisen kohdan mukaisessa kahden kuukauden määräajassa, siitä on tullut lopullinen. Riidanalaisesta päätöksestä, jolla ei ole ollut muuta tarkoitusta kuin tämän pääsykiellon pysyttäminen, nostettua kannetta ei siis voida tutkia.
- 41 Tässä yhteydessä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kumoamiskanne, joka kohdistuu sellaiseen toimeen, jolla ainoastaan vahvistetaan aiemmin tehty päätös, josta on tullut lopullinen, on jätettävä tutkimatta. Toimi on pelkkä aiemman päätöksen vahvistava päätös, jos se ei sisällä aiempaan päätökseen verrattuna mitään uutta ja jos sen, jolle aiempi päätös on osoitettu, tilannetta ei ole tutkittu uudelleen ennen myöhemmän päätöksen tekemistä (ks. tuomio 7.2.2001, Inpesca v. komissio, T-186/98, EU:T:2001:42, 44 kohta oikeustapausviittauksineen).
- 42 Sitä, onko toimi luonteeltaan vahvistava, ei kuitenkaan voida arvioida pelkästään vertaamalla sen sisältöä sen aiemman päätöksen sisältöön, jonka se vahvistaa. Riidanalaisen toimen luonnetta on näet syytä arvioida myös sen vaatimuksen luonteen pohjalta, johon se on annettu vastauksena (ks. tuomio 7.2.2001, Inpesca v. komissio, T-186/98, EU:T:2001:42, 45 kohta oikeustapausviittauksineen).
- 43 Etenkin jos toimi on katsottava vastaukseksi sellaiseen vaatimukseen, jossa vedotaan uusiin ja olennaisiin seikkoihin ja jolla viranomaisia pyydetään tarkastelemaan uudelleen aiempaa päätöstä, tätä toimea ei voida pitää pelkästään vahvistavana siltä osin kuin siinä annetaan ratkaisu näiden seikkojen osalta ja siihen sisältyy aiempaan päätökseen verrattuna jotain uutta (tuomio 7.2.2001, Inpesca v. komissio, T-186/98, EU:T:2001:42, 46 kohta).
- 44 Jotta seikka voidaan pitää uutena, on tarpeen, ettei kantaja eikä viranomainen tiennyt tai voinutkaan tietää kyseisestä seikasta aikaisempaa päätöstä tehdessään; tämä edellytys täyttyy erityisesti silloin, kun kyseessä oleva seikka on ilmennyt vasta aikaisemman päätöksen tekemisen jälkeen (ks. tuomio 7.2.2001, Inpesca v. komissio, T-186/98, EU:T:2001:42, 50 kohta oikeustapausviittauksineen).

- 45 Jotta seikkaa voitaisiin pitää olennaisena, on tarpeen, että kyseinen seikka on omiaan muuttamaan olennaisesti sitä kantajan tilannetta, joka oli perustana sille alkuperäiselle vaatimukselle, jonka perusteella lopulliseksi tullut aikaisempi päätös tehtiin (ks. tuomio 7.2.2001, Inpesca v. komissio, T-186/98, EU:T:2001:42, 51 kohta oikeustapausviittauksineen).
- 46 Tässä tapauksessa on todettava, että komissio on 25.4.2018 tekemässään päätöksessä ottanut peruuttaessaan kantajan oikeuden päästä sen tiloihin huomioon muun muassa ANS:n hänestä antaman kielteisen turvallisuuslausunnon.
- 47 Tämän jälkeen kantaja riitautti tämän turvallisuuslausunnon laillisuuden muutoksenhakuelimessä, joka päätti 20.6.2018, että "[ANS:n] lausunnolla ei [ollut] oikeudellista perustaa" ja että se ei ollut näin ollen "toimivaltainen antamaan ratkaisua tämän lausunnon perusteltavuudesta".
- 48 Työnantaja toimitti tämän jälkeen 28.6.2018 päivätyllä sähköpostilla muutoksenhakuelimen päätöksen komissiolle sillä perusteella, että sen mielestä tämän päätöksen perusteella oli katsottava, että kielteistä turvallisuuslausuntoa ei ollut olemassa.
- 49 Edellä mainittua 25.4.2018 tehtyä päätöstä koskeva oikaisuvaatimus perustui siten muutoksenhakuelimen päätökseen.
- 50 Muutoksenhakuelimen päätös on edellä 44 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettu uusi seikka, koska se on tehty 20.6.2018 eli alkuperäisen, 25.4.2018 tehdyn päätöksen jälkeen.
- 51 Muutoksenhakuelimen päätös on myös olennainen seikka. Koska siinä todetaan, että kielteisellä turvallisuuslausunnolla ei ole oikeudellista perustaa, se on näet olemaan herättämään epäilyksiä tärkeästä seikasta, jonka komissio otti huomioon tehdessään päätöksen 25.4.2018, ja antaa aihetta ajatella, että se saattaisi johtaa tämän päätöksen oikaisemiseen.
- 52 Saatuaan tämän uuden seikan tietoonsa kantajan työnantajalta komissio tutki uudelleen hänen tilanteensa sen vuoksi, että se katsoi, että koska muutoksenhakuelin ei ollut kumonnut kielteistä lausuntoa, hänelle 25.4.2018 määrätty pääsykielto oli syytä pitää voimassa.
- 53 On siis katsottava, että riidanalainen päätös ei ole vahvistava päätös, joten kannetta ei voida jättää tutkimatta tällä perusteella.
- Kysymys, joka koskee sitä, voidaanko riidanalainen päätös erottaa sopimusoikeudellisesta asiayhteydestä, jossa se on tehty*
- 54 Tässä yhteydessä on muistutettava siitä, että SEUT 263 artiklan nojalla unionin tuomioistuimet valvovat unionin laitosten sellaisten säädösten laillisuutta, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin.
- 55 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämä toimivalta koskee vain SEUT 288 artiklassa tarkoitettuja toimia, joita toimielinten on tehtävä EUT-sopimuksessa määrättyjen edellytysten täyttyessä (ks. määräys 10.5.2004, Musée Grévin v. komissio, T-314/03 ja T-378/03, EU:T:2004:139, 63 kohta oikeustapausviittauksineen).
- 56 Sitä vastoin toimielinten toteuttamat toimet, jotka liittyvät puhtaasti sopimusoikeudelliseen asiayhteyteen, josta niitä ei voida erottaa, eivät luonteensa puolesta kuulu niihin SEUT 288 artiklassa tarkoitettuihin toimiin, joiden kumoamista voidaan vaatia unionin yleiseltä tuomioistuimelta SEUT 263 artiklan nojalla (tuomio 17.6.2010, CEVA v. komissio, T-428/07 ja T-455/07, EU:T:2010:240, 52 kohta; tuomio 24.10.2014, Technische Universität Dresden v. komissio, T-29/11, EU:T:2014:912, 29 kohta; määräys 6.1.2015, St'art ym. v. komissio, T-36/14, ei julkaistu, EU:T:2015:13, 30 kohta).

- 57 Tässä tapauksessa kanne kuuluu kiistatta sopimusoikeudelliseen asiayhteyteen.
- 58 Kantajan ja hänen työnantajansa välillä 8.2.2017 tehdyn sopimuksen liitteenä olevissa käyttäytymissäännöissä määrätään näet, että ulkopuolinen konsultti, joka työskentelee komissiolle, sitoutuu noudattamaan komission turvallisuusosastojen asettamia vaatimuksia.
- 59 Kuten edellä 4 kohdasta ilmenee, puitesopimuksen sopimusmuutoksessa todetaan lisäksi, että komissio voi tehdä päätöksen 2015/443 3, 7 ja 8 artiklan nojalla selvityksen paikalle palvelukseen otettavan henkilöstön taustasta, jotta estetään ja hallitaan sen henkilöstön, omaisuuden ja tiedon turvallisuudelle aiheutuvia riskejä, että paikalle palvelukseen otettavan henkilöstön oikeudet päästä sopimuskumppanina olevan viranomaisen tiloihin voivat edellyttää Belgian viranomaisten antamaa myönteistä turvallisuuslausuntoa, että olemassa olevat pääsyoikeudet ovat voimassa niin kauan kuin kielteistä turvallisuuslausuntoa ei anneta ja että sopimuskumppani sitoutuu olemaan lähettämättä paikalle komission rakennuksiin, jotka siinä mainitaan, palvelukseen muuta kuin henkilöstöä, joka on saanut myönteisen turvallisuuslausunnon.
- 60 Oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että toimielimen sopimusoikeudellisessa asiayhteydessä tekemä toimi voidaan erottaa kyseisestä asiayhteydestä yhtäältä, kun toimielin on tehnyt sen omaa toimivaltaansa käyttäessään, ja toisaalta, kun toimella on sellaisenaan sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa sen kohteen etuihin, eli se voi siten olla kumoamiskanteen kohteena. Tällaisissa olosuhteissa kantajan nostama kumoamiskanne on otettava tutkittavaksi (ks. määräys 21.10.2011, Groupement Adriano, Jaime Ribeiro, Conduril v. komissio, T-335/09, EU:T:2011:614, 32 kohta oikeustapaussuittauksineen).
- 61 Tässä yhteydessä ”toimielimen oma toimivalta” pitää ymmärtää sellaiseksi joko perustamissopimukseen tai johdettuun oikeuteen perustuvaksi toimivallaksi, joka liittyy julkisen vallan käyttöön ja joka mahdollistaa siten kolmanteen osapuoleen kohdistuvien oikeuksien ja velvollisuuksien luomisen tai muuttamisen yksipuolisesti (määräys 21.10.2011, Groupement Adriano, Jaime Ribeiro, Conduril v. komissio, T-335/09, EU:T:2011:614, 33 kohta).
- 62 Nämä edellytykset täyttyvät tässä tapauksessa.
- 63 Yhtäältä komissio on tehnyt riidanalaisen päätöksen 2015/443 perusteella, ja siinä annetaan tälle toimielimellä omaa toimivaltaa muun muassa turvallisuuden varmistamiseen omissa tiloissaan.
- 64 Toisaalta, kuten komissio on korostanut unionin yleisen tuomioistuimen kysymykseen antamassaan vastauksessa, kun riidanalaisella päätöksellä vahvistetaan kantajalle pääsykielto komission tiloihin, sillä tuotetaan yksipuolisesti ja edellä 58 ja 59 kohdassa mainituista sopimuksista riippumatta sitovia oikeudellisia vaikutuksia kolmannen osapuolen tilanteeseen, joten se on julkisen vallan käyttäjän toimi.
- 65 Lisäksi riidanalaisen päätöksen vaikutukset ylittävät sopimuksen alan, sillä siitä seuraa, että kantajalta evätään kokonaan oikeus päästä tiloihin edes vierailijana.
- 66 Riidanalainen päätös on siis sopimuksesta erotettavissa oleva toimi, josta voidaan nostaa kanne SEUT 263 artiklan nojalla.

Asiakysymys

- 67 Kantaja esittää kanteensa tueksi neljä kanneperustetta. Ensimmäisen mukaan riidanalaisen päätöksen tekijältä on puuttunut toimivalta. Toinen kanneperuste koskee päätöksen 2015/443 3 artiklan rikkomista ja riidanalaisen päätöksen oikeudellisen perustan puuttumista. Kolmas koskee

perusoikeuksien loukkaamista. Toissijaisesti esitetty neljäs kanneperuste koskee SEUT 296 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan rikkomista sekä yksipuolisten toimien muodollista ja aineellista perustelemista koskevien periaatteiden loukkaamista.

- 68 Unionin yleinen tuomioistuin arvioi, että toinen kanneperuste on tutkittava ensin siltä osin kuin se koskee päätöksen 2015/443 3 artiklan rikkomista.

Toinen kanneperuste siltä osin kuin se koskee päätöksen 2015/443 3 artiklan rikkomista

- 69 Kantaja vetoaa toisen kanneperusteen yhteydessä siihen, että riidanalaisella päätöksellä ei ole oikeudellista perustaa muun muassa sen vuoksi, että päätöksen 2015/443 3 artiklassa, johon riidanalaisessa päätöksessä viitataan, ei säädetä mahdollisuudesta peruuttaa oikeutta päästä komission rakennuksiin, vaan se on yleinen säännös, jossa viitataan perusoikeuskirjaan, pöytäkirjaan N:o 7 Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista (EUVL 2010, C 83, s. 266) ja kansalliseen lainsäädäntöön.
- 70 Tässä yhteydessä on todettava, että riidanalaisessa päätöksessä tosiaankin viitataan päätöksen 2015/443 3 artiklaan.
- 71 Kuten kantaja on korostanut, päätöksen 2015/443 3 artiklassa luetellaan säännökset ja periaatteet, joita komission on noudatettava, kun se panee tämän päätöksen täytäntöön, mutta siinä ei anneta sille toimivaltaa, jota edellytettäisiin, jotta se voi toteuttaa toimenpiteitä, joilla rajoitetaan kolmansien osapuolten pääsyä sen tiloihin.
- 72 Komissio vetosi vastinekirjelmässä siihen, että riidanalaisessa päätöksessä oleva maininta päätöksen 2015/443 3 artiklasta oli kirjoitusvirhe ja että siinä olisi todellisuudessa pitänyt mainita saman päätöksen 12 artikla.
- 73 Tässä yhteydessä on todettava, että kuten komissio korostaa, päätöksen 2015/443 12 artiklan 1 kohdan b alakohdassa annetaan saman päätöksen 5 artiklan mukaisesti valtuutetulle henkilöstölle toimivalta evätä pääsy komission tiloihin.
- 74 Koska riidanalaisessa päätöksessä oleva maininta päätöksen 2015/443 3 artiklasta on selvästi kirjoitusvirhe, se ei voi vaikuttaa päätöksen perustaan tai pätevyteen.
- 75 Toinen kanneperuste on siis hylättävä siltä osin kuin se koskee viittausta päätökseen 2015/443.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee riidanalaisen päätöksen tekijän toimivallan puuttumista

- 76 Kantaja vetoaa ensimmäisessä perusteessaan siihen, että henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosaston turvallisuusosaston Tietoturva-yksikön päällikkö C ei ollut toimivaltainen tekemään riidanalaisista päätöistä.
- 77 Tässä yhteydessä on korostettava, että päätöksen 2015/443 17 kohdassa määrätään, että tässä päätöksessä tarkoitettuja komission velvollisuuksia hoitaa henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosasto turvallisuusasioista vastaavan komission jäsenen valvonnassa ja vastuulla.

78 Päätöksen 2015/443 5 artiklan 1 kohdassa määrätään tästä seuraavaa:

”Ainoastaan henkilöstöllä, jolle henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosaston pääjohtaja on antanut henkilökohtaisen valtuutuksen henkilöstön senhetkisten tehtävien perusteella, voi olla oikeus yhteen tai useampaan seuraavista:

1. käsiaseen kantaminen;
2. 13 artiklassa tarkoitettujen turvallisuusselvityksien toteuttaminen;
3. 12 artiklassa tarkoitettujen turvatoimien toteuttaminen valtuutuksen mukaisesti.”

79 Päätöksen 2015/443 12 artiklan 1 kohdassa määrätään puolestaan seuraavaa:

”Jotta voidaan varmistaa turvallisuus komissiossa sekä estää ja hallita riskejä, 5 artiklan mukaisesti valtuutettu henkilöstö voi toteuttaa 3 artiklassa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti muun muassa yhden tai useamman seuraavista turvatoimista:

--

b) rajoitetut toimenpiteet, jotka koskevat turvallisuuteen kohdistuvan uhan aiheuttavia henkilöitä, esimerkiksi -- henkilöiden komission tiloihin pääsyn epääminen tietyksi ajaksi, joka asetetaan täytäntöönpanoa koskevilla säännöillä määriteltyjen kriteerien mukaisesti;

--”

80 Näistä määräyksistä seuraa, että jotta komission virkamies voi tehdä riidanalaisen päätöksen kaltaisen pääsyn epäämistä koskevan päätöksen, hänellä on oltava henkilökohtainen valtuutus, jonka on antanut henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosaston pääjohtaja.

81 Henkilökohtaista valtuutusta koskeva vaatimus edellyttää, että se annetaan kirjallisesti, minkä vahvistaa päätöksen 2015/443 5 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan sanamuoto ”valtuutuksen mukaisesti”.

82 Unionin yleinen tuomioistuin tiedusteli prosessinjohtotoimena komissiolta, kuuluiko riidanalaisen päätöksen allekirjoittaja C henkilöstöön, jolla on päätöksen 2015/443 5 artiklassa tarkoitettu henkilökohtainen valtuutus.

83 Komission vastauksesta ilmenee, että C ei ollut saanut henkilökohtaista valtuutusta päätöksen 2015/443 12 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyjen toimenpiteiden toteuttamista varten.

84 On siis todettava, että riidanalaisen päätöksen allekirjoittajalla ei ollut oikeutta sen tekemiseen päätöksen 2015/443 vaatimusten mukaisesti.

85 Komissio on väittänyt vastinekirjelmässään, että turvallisuusosaston yksikönpäällikkö sai tehdä riidanalaisen päätöksen, koska tällä toimihenkilöllä oli tämän osaston johtajan antama allekirjoitusvaltuutus komission edustamiseksi kolmansiin osapuoliin nähden turvallisuuspolitiikan yhteydessä.

86 Osoittaakseen väitetyn allekirjoitusvaltuutuksen komissio on esittänyt asiakirjan, joka sisältää kuvauksen C:n hoitamasta tehtävästä. Tässä asiakirjassa todetaan muun muassa, että henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosaston Tietoturva-yksikön päällikkö edustaa komissiota jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden edustajiin sekä julkisiin ja yksityisiin järjestöihin nähden turvallisuuspolitiikan ja muiden tämän yksikön tehtäviin kuuluvien muiden alojen yhteydessä.

- 87 Tässä yhteydessä on muistutettava, että allekirjoitusvaltuutuksen antaminen poikkeaa toimivallan antamisesta siinä, että valtuutuksen antaja ei siirrä toimivaltaa valtuutuksen saajalle, jolla on vain oikeus laatia ja allekirjoittaa nimissään ja valtuutuksen antajan vastuulla päätöksiä, jonka sisällön viimeksi mainittu on määritellyt. Lisäksi allekirjoitusvaltuutuksen on koskettava selvästi määriteltyjä hoito- ja hallintotoimenpiteitä.
- 88 Tässä tapauksessa on ensinnäkin huomautettava, että edellä 86 kohdassa tarkoitettussa asiakirjassa mainitut valtuudet eivät välttämättä sisällä toimivaltaa evätä pääsyä komission tiloihin.
- 89 Toiseksi on todettava, että sen lisäksi että tätä asiakirjaa ei ollut allekirjoitettu, siihen sisältyneet C:n valtuutusten kuvaus ei täytä yleisluontoisuutensa vuoksi selkeysvaatimusta, jota sovelletaan määriteltäessä toimenpiteitä, jotka ovat allekirjoitusvaltuutuksen kohteena.
- 90 Kolmanneksi tällaisen allekirjoitusvaltuutuksen antaminen olisi ristiriidassa päätöksen 2015/443 kanssa, koska siinä edellytetään tiloihin pääsyn epäämistä koskevan toimenpiteen toteuttamista varten henkilökohtaista ja nimenomaista valtuutusta, jonka on antanut henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosaston pääjohtaja.
- 91 Näin ollen on katsottava, että C ei ollut toimivaltainen tekemään riidanalaista päätöstä.
- 92 Komissio katsoo, että jos edellä todetun lainvastaisuuden olemassaolo tunnustettaisiin, sen pitäisi johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen vain siinä tapauksessa, että kantaja osoittaisi, että olisi loukattu takeita, jotka hänelle olisi pitänyt myöntää, eikä tätä näyttöä ole sen mielestä tässä tapauksessa esitetty.
- 93 Tässä yhteydessä on korostettava, että jos on kyseessä toimielimen ja sen henkilöstön välinen riita, jonka kohteena ovat takeet, jotka henkilöstölle on annettu Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavissa henkilöstösäännöissä tai hyvää hallintoa koskevassa säännössä, riidanalaisen toimen toteuttajan toimivallan puuttumisesta ei välttämättä seuraa tämän toimen kumoaminen, jos kantaja ei ole osoittanut, että hänen takeensa olisivat heikentyneet (ks. vastaavasti tuomio 7.2.2007, Caló v. komissio, T-118/04 ja T-134/04, EU:T:2007:37, 67 ja 68 kohta ja tuomio 13.12.2018, Pipiliagkas v. komissio, T-689/16, ei julkaistu, EU:T:2018:925, 62 kohta).
- 94 Ei ole kuitenkaan syytä laajentaa tätä oikeuskäytäntöä siten, että se koskisi komission ja kolmansien osapuolten välisiä suhteita, varsinkaan sen vuoksi, että koska kolmannet osapuolet eivät kuulu hallintoon, heitä eivät koske takeet, joita myönnetään unionin virkamiehille henkilöstösäännöissä.
- 95 Oikeuskäytännössä sitä vastoin korostetaan, että toimen toteuttajan toimivaltaa koskevat säännöt kuuluvat oikeusjärjestyksen perusteisiin, mikä edellyttää niiden merkittävyyden vuoksi sitä, että sen lisäksi, että unionin tuomioistuimet voivat ottaa niiden rikkomiseen perustuvat perusteet esiin viran puolesta, niiden on tehtävä näin, jos tämä toimivalta on riidanalainen niiden käsiteltävänä olevassa asiassa (ks. vastaavasti tuomio 17.11.2017, Teeäär v. EKP, T-555/16, ei julkaistu, EU:T:2017:817, 36 kohta oikeustapausviittauksineen).
- 96 Näin ollen on hylättävä komission tämän seikan osalta esittämät perustelut, hyväksyttävä ensimmäinen kanneperuste ja näin ollen kumottava riidanalainen päätös ilman että olisi tarpeen tutkia toista perustetta muilta osin tai muita kanneperusteita.

Oikeudenkäyntikulut

- 97 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

98 Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut kantajan vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Euroopan komission 3.7.2018 tekemä päätös, jolla XG:n komission tiloihin pääsyn epääminen pidettiin voimassa, kumotaan.**
- 2) **Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Nihoul

Svenningsen

Öberg

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä joulukuuta 2019.

Allekirjoitukset

i — Tämän tuomion alkutietoihin ja tuomiolauselmaan on tehty kielellisiä muutoksia sen ensimmäisen julkaisemisen jälkeen.