



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
ELEANOR SHARPSTON  
19 päivänä joulukuuta 2019<sup>1</sup>

**Asia C-831/18 P**

**Euroopan komissio  
vastaan**

**RQ**

Muutoksenhaku – Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan N:o 7 11 artiklan a alakohta ja 17 artikla – EU:n henkilöstö – Virkamiehet – Asetuksen N:o 31 (ETY) 11 (Euratom) 90 artiklan 2 kohta – OLAFin pääjohtaja – Komission päätös virkamiehen koskemattomuuden pidättämisestä – Perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohta – Oikeus tulla kuulluksi

1. Nyt käsiteltävässä valituksessa, jossa Euroopan komissio riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen tuomion RQ v. komissio<sup>2</sup>, esitetään useita tärkeitä kysymyksiä, jotka koskevat unionin toimielinten virkamiehen perusoikeutta tulla kuulluksi voidakseen puolustautua. Onko ensinnäkin päätös unionin virkamiehen lainkäytöllisen koskemattomuuden pidättämisestä kansallisessa rikosoikeudellisessa menettelyssä ”hänelle vastainen toimi” henkilöstösäännöissä tarkoitetulla tavalla?<sup>3</sup> Toiseksi, mitkä seikat on otettava huomioon arvioitaessa sitä, onko virkamiehen koskemattomuus pidätettävä Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan N:o 7 (jäljempänä pöytäkirja N:o 7) mukaisesti? Kolmanneksi, miten on tulkittava oikeutta tulla kuulluksi suhteessa Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdassa taattuun hyvää hallintoa koskevaan oikeuteen?

## **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

### *Perusoikeuskirja*

2. Perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa taataan jokaiselle oikeus siihen, että unionin toimielimet käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan hyvää hallintoa koskevaan oikeuteen sisältyy ”jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti”.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Tuomio 24.10.2018 (T-29/17, EU:T:2018:717; jäljempänä valituksenalainen tuomio).

3 Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiajärjestön virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta annettu asetus N:o 31 (ETY) 11 (Euratom) (EYVL 1962, 45, s. 1385), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 16.4.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 423/2014 (EUVL 2014, L 129, s. 12) (jäljempänä henkilöstösäännöt).

3. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan sen määräykset koskevat unionin toimielimiä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Ne kunnioittavat tämän perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista kukin toimivaltansa mukaisesti.

4. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan oikeuksia, kuten oikeutta hyvään hallintoon, voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja kyseisten oikeuksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

### ***Pöytäkirja (N:o 7) Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista***

5. Euroopan unionin virkamiehiä (ja muuta henkilöstöä) koskevat määräykset on annettu pöytäkirjan N:o 7 V luvussa. Kyseisen luvun 11 artiklan a alakohdan mukaan EU:n virkamiehillä on lainkäyttölinen koskemattomuus heidän virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien osalta.

6. Pöytäkirjan 17 artiklassa (osa VII lukua, jonka otsikko on ”Yleiset määräykset”) määrätään, että unionin virkamiehille myönnetään erioikeudet, vapaudet ja helpotukset yksinomaan unionin etuun liittyen. Kunkin unionin toimielimen on 17 artiklan toisen kohdan mukaan kumottava tämä vapaus silloin kun asianomainen toimielin katsoo, että tällainen kumoaminen ei ole ristiriidassa unionin edun kanssa.

7. Pöytäkirjan 18 artiklassa edellytetään, että unionin toimielimet toimivat yhteistyössä jäsenvaltioiden vastuussa olevien viranomaisten kanssa pöytäkirjan N:o 7 soveltamiseksi.

### ***Henkilöstösäännöt***

8. Henkilöstösääntöjen 23 artiklan mukaan virkamiehen nauttimat erioikeudet ja vapaudet myönnetään ainoastaan unionin edun vuoksi. Ellei pöytäkirjan N:o 7 määräyksistä muuta johdu, virkamiehet eivät ole vapautettuja henkilökohtaisista velvolluuksistaan eivätkä voimassa olevien lakien ja järjestysmääräysten noudattamisesta. Kyseisen virkamiehen on välittömästi ilmoitettava nimittävälle viranomaiselle tilanteista, joissa joudutaan vetoamaan erioikeuksiin ja vapauksiin.

9. Henkilöstösääntöjen 24 artiklan mukaan unioni avustaa virkamiestä erityisesti oikeudellisissa toimenpiteissä sellaista henkilöä vastaan, jonka toiminta kohdistuu virkamieheen virkamiehen aseman ja tehtävän vuoksi.

10. Henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdassa, joka on osa VII osastoa (”Muutoksenhakukeinot”), säädetään, että virkamies voi tehdä valituksen häntä koskevasta toimenpiteestä.

11. Unionin tuomioistuimella on 91 artiklan 1 kohdan mukaisesti toimivalta ratkaista kaikki unionin virkamiehen ja unionin väliset riidat, jotka koskevat sellaisen toimenpiteen laillisuutta, joka 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla vaikuttaa kielteisesti kyseiseen virkamieheen.

### ***Asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013***

12. Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista annetussa asetuksessa (EU, Euratom) N:o 883/2013<sup>4</sup> säädetään tutkimusten suorittamista koskevista säännöistä unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi.<sup>5</sup> Petosten, lahjonnan ja unionin taloudellisia etuja vahingoittavan muun laittoman toiminnan torjumiseksi komissio on antanut OLAFille täydellisen riippumattomuuden tutkintatehtävässään.<sup>6</sup> Asetuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaan komissio nimittää OLAFin pääjohtajan. Sen 17 artiklan 3 kohdan mukaan pääjohtaja hoitaa tutkimus- ja raportointitehtävänsä täysin muun muassa hallituksista tai toimielimistä riippumattomasti. Jos pääjohtaja katsoo, että jokin komission toteuttama toimenpide vaarantaa hänen riippumattomuutensa, hän ilmoittaa siitä välittömästi valvontakomitealle ja päättää mahdollisen kanteen nostamisesta komissiota vastaan unionin tuomioistuimessa.<sup>7</sup>

### **Tosiseikat**

13. Tosiseikat esitetään valituksenalaisen tuomion 1–6 kohdassa.

14. Tosiseikat perustuvat samoihin olosuhteisiin, jotka johtivat Dalligate-nimellä arkikielessä tunnettuun skandaaliin.<sup>8</sup> Toukokuussa 2012 Swedish Match (nuuskan valmistaja) teki kantelun Euroopan komissiolle. Swedish Match esitti vakavia väitteitä maltalaisen liikemiehen, Zammitin – joka Swedish Matchin mukaan oli keskustellut European Smokeless Tobacco Council -järjestön (jäljempänä ESTOC) pääsihteerin kanssa puhelimitse – osallisuudesta lahjontayritykseen. Swedish Match väitti, että tämän puhelinkeskustelun aikana Zammit oli pyytänyt ”huomattavan suurta maksua” vastineeksi siitä, että hän järjestäisi tapaamisen terveys- ja kuluttajansuoja-asioista vastaavan komission jäsenen John Dallin (jonka hän tunsi henkilökohtaisesti) kanssa ja käyttäisi siten vaikutusvaltaansa komission jäsenen vaikuttaakseen mahdollisesti lainsäädäntöehdotukseen tupakkateollisuuden eduksi.

15. OLAF käynnisti 25.5.2012 tätä kantelua koskevan hallinnollisen tutkimuksen OF/2012/0617. OLAF päätti aloittaa tutkimuksensa pyytämällä ESTOC:n pääsihteerii käymään Zammitin kanssa uuden puhelinkeskustelun saadakseen lisänäyttöä lahjontayritystä koskevaan raporttiin. ESTOC:n pääsihteerii vahvisti olevansa valmis tällaiseen yhteistyöhön OLAFin kanssa.

16. ESTOC:n pääsihteerii soitti 3.7.2012 Zammitille OLAFin tiloista ja heidän välillään käytiin toinen puhelinkeskustelu. Tämä puhelu soitettiin OLAFin pääjohtajan RQ:n suostumuksella ja läsnä ollessa. OLAF myös nauhoitti keskustelun.

17. OLAF hyväksyi tutkimuksen loppuraportin 15.10.2012. Tässä raportissa se viittasi ESTOC:n pääsihteerin ja Zammitin 3.7.2012 käymään puhelinkeskusteluun.

4 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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013 (EUVL 2013, L 248, s. 1).

5 Johdanto-osan ensimmäisestä neljänten perustelukappale.

6 Asetuksen 1 artikla, ks. myös johdanto-osan kolmas perustelukappale.

7 Valvontakomitean tehtävänä on valvoa säännöllisesti OLAFin tutkimustehtävän toteutumista, jotta voidaan vahvistaa sen riippumattomuutta sille asetuksella N:o 883/2013 uskottujen tehtävien asianmukaisessa suorittamisessa (15 artikla).

8 John Dalli nimitettiin komission maltalaiseksi jäseneksi 10.2.2010 alkavaksi ja 31.10.2014 päättyväksi kaudeksi. Hänet nimitettiin jäseneksi komissioon, jonka puheenjohtaja oli José Manuel Durão Barroso (jäljempänä puheenjohtaja Barroso). Dalli nosti 24.12.2012 unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen (jossa vaadittiin kumoamaan suullinen päätös, jonka puheenjohtaja Barrosen väitetään tehneen 16.10.2012 siitä, että Dallin toimikausi komission jäsenenä päätettäisiin). Tämä menettely päättyi 12.5.2015 annettuun tuomioon Dalli v. komissio (T-562/12, EU:T:2015:270). Tupakkateollisuutta koskevaan komission lainsäädäntöehdotukseen liittyvän väitetyn lahjonnan taustatiedot olivat peräisin samoista lähteistä, jotka johtivat tutkimukseen, joka puolestaan johti vireillä olevaan menettelyyn.

18. Dalli toimitti 13.12.2012 belgialaiselle tuomioistuimelle yksityisoikeudellisen vaatimuksen sisältävän asianomistajan rikosilmoituksen. Dalli otti rikosilmoituksessaan esille kysymyksen, joka koski väitettä, jonka mukaan OLAF oli lainvastaisesti nauhoittanut Zammitin kanssa 3.7.2012 käydyä puhelinkeskustelun.

19. Belgian viranomaiset pyysivät 19.3.2013 komissiota luovuttamaan tutkimuksen kohteena olevia toimia koskevat asiakirjat ja vapauttamaan tähän OLAFin tutkimukseen osallistuneet virkamiehet vaitiolovelvollisuudestaan. OLAFin pääjohtaja RQ hyväksyi 21.11.2013 tutkimusryhmän jäsenten ja yksikönpäällikön vaitiolovelvollisuudesta vapauttamista koskevan pyynnön.

20. Belgian viranomaiset pyysivät 21.11.2014 ja 6.2.2015 päivätyillä kirjeillä komissiota pidättämään kyseessä olevien OLAFin työntekijöiden (myös RQ:n) koskemattomuuden, koska ne halusivat selvittää, oliko Zammitin kanssa 3.7.2012 käyty puhelinkeskustelu todellakin nauhoitettu lainvastaisesti. Belgian viranomaiset halusivat tältä osin kuulla OLAFin työntekijöitä syytettynä.

21. Komissio pyysi 19.12.2014 ja 3.3.2015 päivätyillä kirjeillä lisätietoja edellä mainitusta pyynnöstä, jotta se voisi tehdä päätöksensä kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena.

22. Siinä vaiheessa, kun Belgian liittovaltion syyttäjänvirasto otti asian käsiteltäväkseen, koskemattomuuden pidättämistä koskeva pyyntö oli rajattu RQ:hun. Syyttäjänvirasto mainitsi 23.6.2015 päivätyssä kirjeessään tiettyjä seikkoja, jotka sen mukaan osoittivat, että puhelinkeskusteluja oli nauhoitettu lainvastaisesti.

23. Komissio teki 2.3.2016 päätöksen C(2016) 1449 final RQ:n lainkäytöllisen koskemattomuuden pidättämistä koskevasta pyynnöstä (jäljempänä riidanalainen päätös). Kyseisellä päätöksellä komissio pidätti osittain RQ:n lainkäytöllisen koskemattomuuden pöytäkirjan N:o 7 17 artiklan toisen kohdan mukaisesti.<sup>9</sup> Pidättäminen koski vain 23.6.2015 päivätyssä kirjeessä mainittuja tosiseikkoja koskevia väitteitä, jotka liittyivät puhelinkeskustelun kuunteluun. Komissio hylkäsi muiden väitteiden osalta Belgian viranomaisten pyynnön RQ:n koskemattomuuden pidättämisestä.

24. Komissio antoi maaliskuu- ja huhtikuussa 2016 julkiset lausunnot, joissa se vahvisti, että RQ nautti edelleen sen luottamusta ja että tähän sovellettiin edelleen syyttömysolettamaa. Komissio totesi myös, että riidanalainen päätös ei vaikuttanut OLAFin toimintaan eikä RQ:n arvovaltaan OLAFin pääjohtajana. Komissio hyväksyi 1.4.2016 RQ:n pyynnön, joka koski hänen asianajokulujensa maksamista henkilöstösääntöjen 24 artiklan mukaisesti.

25. Belgian liittovaltion syyttäjänvirasto pyysi 12.4.2016 päivätyllä kirjeellä komissiota vapauttamaan RQ:n vaitiolovelvollisuudestaan, jotta toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voisivat kuulla RQ:ta ja antaa hänelle mahdollisuuden tulla kuulluksi vastaajana kansallisessa menettelyssä. Komissio hyväksyi tämän pyynnön 28.4.2016 päivätyllä kirjeellä.

26. RQ teki 10.6.2016 riidanalaisesta päätöksestä henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan mukaisen valituksen. Komission nimittävä viranomainen hylkäsi tämän valituksen 5.10.2016 tekemällään päätöksellä Ares(2016) 5814495.

### ***Riidanalainen päätös***

27. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan ensimmäisestä kahdeksanteen perustelukappaleessa mainitaan tosiseikat, jotka ovat RQ:n koskemattomuuden pidättämistä koskevan Belgian viranomaisten pyynnön taustalla.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ks. edellä 6 kohta.

<sup>10</sup> Ks. edellä 13–24 kohta.

28. Esitän jäljempänä lyhyesti komission riidanalaisen päätöksen tueksi esittämät perusteet:

- Pöytäkirjan N:o 7 17 artiklan mukaan on varmistettava, että koskemattomuuden pidättämisestä ei aiheudu 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 pidättäminen voidaan evätä. Muussa tapauksessa koskemattomuus olisi säännönmukaisesti pidätettävä, koska pöytäkirjassa N:o 7 ei sallita unionin toimielimille pyynnön taustalla olevan kansallisen oikeudenkäyntimenettelyn aiheellisuuden tai oikeudenmukaisuuden valvontaa.<sup>11</sup>
- Päätöksessä oli tarpeen ottaa huomioon OLAFin tutkimuksia sääntelevä hyvin erityinen oikeudellinen kehys asetuksessa N:o 883/2013. Unionin lainsäätäjä on antanut OLAFille tutkintavaltuudet, joita tämä käyttää täysin itsenäisesti myös suhteessa komissioon (vaikka toimiikin komission yhteydessä). Tässä erityisessä sääntelykehyksessä veloitetaan komissio varmistamaan, ettei se koskemattomuuden pidättämistä koskevaan pyyntöön suostuessaan vaaranna OLAFin riippumattomuutta ja moitteetonta toimintaa unionin petostentorjuntavirastona.<sup>12</sup>
- OLAFin pääjohtajan koskemattomuus voidaan pidättää vain, jos komissiolle ilmoitetaan riittävän selvästi ja täsmällisesti syyt, joiden vuoksi Belgian viranomaiset katsoivat, että pääjohtajaa vastaan esitetyt väitteet voisivat tarvittaessa oikeuttaa hänen kuulemisensa vastaajana rikosoikeudellisessa menettelyssä. Muutoin kuka tahansa OLAFin tutkimuksen kohteena oleva henkilö kykenisi lamauttamaan viraston toiminnan esittämällä sen pääjohtajasta selvästi perusteettomia väitteitä, mikä olisi unionin etujen vastaista.<sup>13</sup>
- Koska nyt käsiteltävässä asiassa on kyse lainvastaisia puhelinkuunteluita koskevista väitteistä, 23.6.2015 päivätyn kirjeen jälkeen komissiolla oli hyvin selvät ja täsmälliset tiedot, joista ilmeni, että Belgian viranomaiset voi kohtuudella ja joka tapauksessa mielivaltaisesti tai virheellisesti toimimatta katsoa, että RQ:ta vastaan esitetyt väitteet oikeuttivat häntä koskevan tutkinnan jatkamisen. Tässä tilanteessa olisi kansallisten viranomaisten kanssa tehtävän vilpittömän yhteistyön periaatteen vastaista kieltäytyä pidättämästä RQ:n koskemattomuutta. Komission on siis hyväksyttävä koskemattomuuden pidättämistä koskeva pyyntö näiden väitteiden osalta.<sup>14</sup>
- RQ:hun sovellettiin kuitenkin edelleen syyttömyysolettamaa, ja päätös hänen koskemattomuutensa pidättämisestä ei sisältänyt arvioita häntä vastaan esitettyjen väitteiden aiheellisuudesta eikä kansallisen oikeudenkäyntimenettelyn oikeudenmukaisuudesta.<sup>15</sup>
- RQ:lla on henkilöstösääntöjen 24 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla oikeus pyytää komissiolta oikeusapua, joka kattaisi oikeudenkäynti- ja asianajokulut, mikäli Belgian viranomaisten RQ:ta koskeva tutkinta johtaisi sellaisiin menettelyvaiheisiin, joista voisi aiheutua oikeudenkäyntikuluja.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

<sup>12</sup> Johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

<sup>13</sup> Johdanto-osan 11 perustelukappale.

<sup>14</sup> Johdanto-osan 13 perustelukappale.

<sup>15</sup> Johdanto-osan 14 perustelukappale.

<sup>16</sup> Johdanto-osan 15 perustelukappale.

## Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

29. RQ nosti 17.1.2017 unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen, jossa hän vaati riidanalaisen päätöksen kumoamista.<sup>17</sup> RQ esitti kanteensa tueksi viisi kanneperustetta. Ne koskevat i) henkilöstösääntöjen 23 artiklan ja pöytäkirjan N:o 7 17 artiklan toisen kohdan rikkomista sekä lainkäytöllisen koskemattomuuden pidättämiseen liittyviä ilmeisiä arviointivirheitä, ii) henkilöstösääntöjen 24 artiklan rikkomista ja huolenpitovelvollisuuden laiminlyöntiä, iii) perusteluvollisuuden laiminlyöntiä, iv) luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista ja v) puolustautumisoikeuksien loukkaamista.

30. Komissio esitti aluksi kaksi RQ:n kanteen tutkittavaksi ottamista koskevaa oikeudenkäyntiväitettä. Se väitti ensinnäkin, että uutta kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi, koska sama asia, joka on rekisteröity numerolla T-251/16, on jo vireillä unionin yleisessä tuomioistuimessa.<sup>18</sup> Komissio väitti toiseksi, että riidanalainen päätös ei ollut RQ:lle vastainen toimi. Unionin yleisen tuomioistuimen istunnossa komissio luopui RQ:n kanteen tutkittavaksi ottamista koskevasta ensimmäisestä oikeudenkäyntiväitteestään.

31. Kuten valituksenalaisessa tuomiossa todetaan, unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen ja velvoitti komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Komissio riitauttaa nyt tämän tuomion unionin tuomioistuimelle tekemässään valituksessa.

## Valitus ja menettely unionin tuomioistuimessa

32. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion
- hylkää RQ:n unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämän vaatimuksen riidanalaisen päätöksen kumoamisesta ja ratkaisee asian lopullisesti, tai jos unionin tuomioistuin katsoo, ettei se voi ratkaista asiaa lopullisesti, palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisua varten
- velvoittaa RQ:n korvaamaan komissiolle ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhaussa unionin tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

33. Komissio väittää, että valituksenalaisessa tuomiossa on seuraavat oikeudelliset virheet. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli ensinnäkin virheellisesti, että riidanalainen päätös on RQ:lle vastainen toimi. Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin teki virheen tulkitessaan erittäin laajasti perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistettua oikeutta tulla kuulluksi. Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen luonnehtiessaan komission toimintaa nyt käsiteltävässä asiassa.

<sup>17</sup> Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 20.5.2016 toimittamallaan kannekirjelmällä RQ pani vireille rinnakkaisen menettelyn, jossa hän riitautti riidanalaisen päätöksen asetuksen N:o 883/2013 17 artiklan 3 kohdassa säädetyn erityisen menettelyn mukaisesti OLAFin pääjohtajan ominaisuudessaan. Kyseinen kanne perustui väitteelle, että riidanalaisessa päätöksessä on oikeudellinen virhe, koska siinä kyseenalaistetaan hänen riippumattomuutensa. Tämä asia (T-251/16) on keskeytetty odottamaan nykyisen menettelyn päättymistä. RQ teki myös välitoimihakemuksen (asia T-251/16 R), jossa hän vaati riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä hänen koskemattomuutensa pidättämisen osalta. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi hakemuksen 20.7.2016 antamallaan määräyksellä.

<sup>18</sup> Ks. edellä alaviite 16.

**Ensimmäinen valitusperuste: henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan tulkintaa ja ilmaisun ”asianomaiselle vastainen toimi” merkitystä ja pöytäkirjan N:o 7 17 artiklan tulkintaa koskeva oikeudellinen virhe**

34. Ensimmäisellä valitusperusteellaan komissio riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun (valituksenalaisen tuomion 36–45 kohta), jonka mukaan riidanalainen päätös on RQ:lle vastainen toimi.

***Valituksenalainen tuomio***

35. Unionin yleinen tuomioistuin muistutti aluksi, että ”virkamiehelle vastaisia toimia ovat toimenpiteet, joilla on sellaisia sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa asianosaisen etuihin suoraan ja välittömästi muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi”.<sup>19</sup> Pöytäkirjalla N:o 7 luodaan asianomaisten henkilöiden hyväksi subjektiivinen oikeus, jonka noudattaminen varmistetaan perustamissopimuksella käyttöön otetulla oikeussuojakeinojen järjestelmällä. Pöytäkirjan N:o 7 11 artiklassa tarkoitettulla lainkäytöllisellä koskemattomuudella suojataan unionin toimielinten virkamiehiä ja toimihenkilöitä jäsenvaltion viranomaisten syyteiltä heidän virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien osalta. Koskemattomuuden pidättämistä koskeva päätös muuttaa siten virkamiehen oikeusasemaa. Poistamalla kyseinen suoja virkamiehestä tulee jälleen henkilö, johon sovelletaan jäsenvaltioiden yleistä lainsäädäntöä ja johon voidaan jälleen ilman minkäänlaisten välissä olevien sääntöjen soveltamista kohdistaa toimenpiteitä, joihin kuuluvat muun muassa vapaudenriisto ja syytetoimet.<sup>20</sup>

36. 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 päätös vaikuttaa suoraan henkilön oikeusasemaan. RQ:n koskemattomuuden pidättämistä koskeva komission päätös oli siten asianomaiselle vastainen toimi.<sup>21</sup>

37. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kaikki komission väitteet, joiden tarkoituksena oli riitauttaa tämä päätelmä. Se hylkäsi ensinnäkin komission väitteen, jonka mukaan tuomiossa *Humblet v. Belgian valtio*<sup>22</sup>, jossa oli kyse unionin virkamiesten palkkojen ja palkkioiden (jotka silloinen Euroopan hiili- ja teräsyhteisö (EHTY) oli maksanut) vapauttamisesta kaikista kansallisista veroista, ei vahvistettu, että virkamies voi ryhtyä oikeustoimiin sitä päätöstä vastaan, jolla toimitin pidättää hänen koskemattomuutensa. Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että komission se väite oli vailla oikeusperustaa, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen aikaisempaa tuomiota *Mote v. parlamentti*<sup>23</sup> ei voida soveltaa analogisesti, koska siinä oli kyse Euroopan parlamentin jäsenen eikä virkamiehen etuoikeuksista ja vapauksista. Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi komission väitteen, jonka mukaan entisen virkamiestuomioistuimen tuomio A ja G v. komissio<sup>24</sup> on jätettävä huomiotta, koska kyseistä tuomiota ei ole vahvistettu unionin yleisen tuomioistuimen tai unionin tuomioistuimen ratkaisulla.<sup>25</sup>

38. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi näin ollen näillä perusteilla komission oikeudenkäyntiväitteen.<sup>26</sup>

19 Valituksenalaisen tuomion 36 kohta.

20 Valituksenalaisen tuomion 36–38 kohta.

21 Valituksenalaisen tuomion 39 ja 40 kohta.

22 Tuomio 16.12.1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

23 Tuomio 15.10.2008 (T-345/05, EU:T:2008:440).

24 Tuomio 13.1.2010 (F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2).

25 Valituksenalaisen tuomion 42–44 kohta.

26 Valituksenalaisen tuomion 45 kohta.

### *Asianosaisten vaatimukset*

39. Komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki seuraavat oikeudelliset virheet. Sen mukaan siitä, onko pöytäkirjan N:o 7 mukainen virkamiehen koskemattomuuden pidättämistä koskeva päätös hänelle vastainen toimi, ei ole vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Ei voida olettaa, että unionin tuomioistuin soveltaa vanhassa tuomiossa, kuten *Humblet v. Belgian valtio*<sup>27</sup>, joka eroaa RQ:n tapauksesta, esitettyjä päätelmiä henkilöstösääntöjen 90 ja 91 artiklaa tulkittaessa. Pöytäkirjan N:o 7 9 artiklan säännöissä, joita sovelletaan parlamentin jäseniin asiasisällön osalta, säädetään vahvemmassa ja henkilökohtaisemmasta suojasta kuin mitä RQ:n kaltaisille virkamiehille myönnetään. Valituksenalaisessa tuomiossa mainituilla, parlamentin jäseniä koskevilla tuomioilla ei siten ole merkitystä. Unionin yleinen tuomioistuin nojautui myös virheellisesti virkamiestuomioistuimen tuomioon, joka ei ole ratkaiseva, koska sitä ei ole vahvistettu unionin yleisen tuomioistuimen tai unionin tuomioistuimen ratkaisulla.

40. Komissio väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu perustuu virheelliseen käsitykseen, jonka mukaan oikeus koskemattomuuteen on subjektiivinen oikeus, sekä pöytäkirjan N:o 7 11 artiklan virheelliseen tulkintaan. Tämän määräyksen sanamuodosta ilmenee, että koskemattomuus ei ole kyseisen virkamiehen subjektiivinen oikeus. Koskemattomuuden pidättäminen pöytäkirjan N:o 7 17 artiklan mukaisesti vaikuttaa vain välillisesti virkamiehen asemaan: vain langettavalla tuomiolla on todellinen vaikutus virkamiehen oikeudelliseen asemaan. Koskemattomuudella pyritään poistamaan esteitä unionin moitteettomalle toiminnalle ja riippumattomuudelle. Virkamiehelle vastainen toimi on toimenpide, jolla on sitovia vaikutuksia, jotka vaikuttavat suoraan ja välittömästi asianomaisen henkilön etuihin muuttaen hänen oikeusasemaansa. Komission tavanomaisena käytäntönä on pidättää koskemattomuus säännönmukaisesti, jotta kansallisia menettelyjä ei estetä. Näin komissio pyrki noudattamaan vilpittömän yhteistyön periaatetta. Yleisiä suojoitoimia, kuten syyttömyysolettamaa, puolustautumisoikeuksia ja tavanomaisia menettelyllisiä takeita, sovelletaan kyseisen virkamiehen suojelemiseksi. Jos kyseisellä virkamiehellä on oikeussuojan tarve, asianmukainen menettelytapa on, että hän riitauttaa riidanalaisen päätöksen pätevyuden kansallisissa menettelyissä ja että kansallinen tuomioistuin esittää unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön.

41. RQ katsoo, että komission ensimmäinen valitusperuste on jätettävä tutkimatta tai hylättävä perusteettomana.

42. Valituksessa ei nimittäin ole tarkoitus esittää samoja perusteluita ja väitteitä, joita ensimmäisessä oikeusasteessa on kuultu. Komissio kuitenkin vain toistaa valituksessaan ensimmäisessä oikeusasteessa esittämänsä väitteet. Ensimmäinen valitusperuste on näin ollen jätettävä tutkimatta.

43. Toissijaisesti komissio väittää virheellisesti, että koskemattomuuden pidättäminen ei muuta virkamiehen oikeusasemaa. Ennen koskemattomuuden pidättämistä häntä suojataan oikeudellisesti ja tosiasiallisesti kansallisilta menettelyiltä. Koskemattomuuden pidättämisen jälkeen tämä suoja poistetaan. Se seikka, että tuomio *Humblet v. Belgian valtio*<sup>28</sup> annettiin asiassa, joka koski EHTY:n perustamissopimuksen pöytäkirjaa, ei merkitse, ettei sitä voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa. Tästä ei myöskään seuraa, ettei tuomiota *Mote v. parlamentti*<sup>29</sup> voida soveltaa analogisesti. Tuomioon A ja G v. komissio<sup>30</sup> voidaan hyvinkin vedota käsiteltävässä asiassa. Komissio ei valittanut tästä päätöksestä, josta tuli näin ollen lainvoimainen.

27 Tuomio 16.12.1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

28 Tuomio 16.12.1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

29 Tuomio 15.10.2008 (T-345/05, EU:T:2008:440).

30 Tuomio 13.1.2010 (F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2).



## Arviointi

44. Ensimmäisellä valitusperusteellaan komissio arvostelee unionin yleisen tuomioistuimen henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdasta ja 91 artiklan 1 kohdasta tekemää tulkintaa. Tekikö unionin yleinen tuomioistuin oikeudellisen virheen tulkitessaan henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohtaa ja erityisesti ilmaisun ”häntä koskeva toimenpide” merkitystä ja näin ollen katsoessaan, että RQ:n kanne voitiin ottaa tutkittavaksi?

45. Henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdassa ja 91 artiklan 1 kohdassa käytetään tätä ilmaisua. En tutki jälkimmäistä säännöstä erikseen: henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohtaa koskeva päätelmäni pätee myös 91 artiklan 1 kohtaan.

46. Tarkastelen aluksi RQ:n esittämää oikeudenkäyntiväitettä.

47. RQ toteaa aivan oikein, että unionin yleisen tuomioistuimen päätöstä koskevan valituksen tavoitteena ei ole pelkästään kerrata tai toistaa ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyt perustelut.<sup>31</sup> Jos valittaja kuitenkin riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen tekemän unionin oikeuden tulkinnan tai soveltamisen, ensimmäisessä oikeusasteessa tutkittuja oikeuskysymyksiä voidaan kuitenkin käsitellä uudelleen valituksen yhteydessä.

48. Valituksessaan komissio riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen sen omasta oikeuskäytännöstä ja entisen virkamiestuomioistuimen oikeuskäytännöstä johdettujen periaatteiden tulkinnan ja soveltamisen. Komissio arvostelee myös unionin yleisen tuomioistuimen pöytäkirjan N:o 7 11 artiklan a alakohdan ja 17 artiklan tulkintaa. Komissio riitauttaa näin ollen selvästi valituksenalaisen tuomion päätelmät, jotka unionin tuomioistuimen on tutkittava.

49. Hylkään näin ollen RQ:n oikeudenkäyntiväitteen.

50. Aineellisen kysymyksen osalta on mielestäni kiistatonta, että riidanalainen päätös on henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ”toimenpide”. Kyseisen päätöksen oikeudellisena seurauksena kansalliset viranomaiset pidättivät osittain RQ:n koskemattomuuden, joka hänelle olisi muutoin kuulunut pöytäkirjan N:o 7 11 artiklan a alakohdan nojalla, kansallisten viranomaisten väitettyjen rikosten osalta belgialaisissa tuomioistuimissa aloittamia syytetoimia vastaan. Riidanalainen päätös oli näin ollen toimenpide, jolla oli oikeudellisia vaikutuksia kolmansiin (nimittäin Belgian viranomaisiin), sillä se mahdollisti menettelyn jatkamisen RQ:ta vastaan. Sen vaikutukset ulottuivat näin ollen komission sisäisiä työmenettelyjä pidemmälle.

51. Asianosaisten välisessä riidassa on keskeistä se, oliko riidanalainen päätös RQ:lle vastainen henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

52. Arvioinnin lähtökohtana on vakiintunut oikeuskäytäntö siltä osin kuin on tarpeen tutkia henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan sanamuotoa, tavoitteita, asiayhteyttä ja rakennetta.<sup>32</sup> Ilmaisun ”asianomaiselle vastainen toimi” tavanomainen merkitys on, että on voitava osoittaa, että riidanalainen toimi vaikutti vahingollisesti kyseisen virkamiehen oikeudelliseen asemaan.

53. Näin ollen hylkään komission väitteen, jonka mukaan on otettava huomioon ainoastaan se, aiheutuuko riidanalaisesta päätöksestä haittaa Euroopan unionin toiminnalle. Henkilöstösääntöjen 90 artiklan tarkoituksena on mahdollistaa se, että virkamiehet voivat hakea muutosta heitä koskeviin perusteltuihin päätöksiin. Henkilöstösääntöjen 90 artiklan 1 kohdassa todetaan, että virkamies voi pyytää nimittävää viranomaista tekemään *häneen* liittyvän päätöksen. Ilmaisun ”häneen” nimittäin

31 Tuomio 12.9.2006, Reynolds Tobacco ym. v. komissio (C-131/03 P, EU:C:2006:541, 49 ja 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Tuomio 22.11.2012, Probst (C-119/12, EU:C:2012:748, 20 kohta).

osoittaa, että kyseisen päätöksen kohteena on virkamies itse. Henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdassa annetaan virkamiehelle mahdollisuus tehdä tällaisesta päätöksestä valitus nimenomaan sen vuoksi, että toimen oikeudelliset seuraukset kohdistuvat asianomaiseen henkilöön (virkamieheen). Huomautan myös, että henkilöstösääntöjen 90 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan, jos nimittävä viranomainen ei ole vastannut valitukseen määräajassa, asian katsotaan tulleen hylätyksi, jolloin asianomainen virkamies voi valittaa siitä, ettei nimittävä viranomainen ole tehnyt kannekelpoista päätöstä. Kyse on joka tapauksessa siitä, että nimittävän viranomaisen toiminnan (tai toimimattomuuden) perusteella *asianomainen virkamies* voi nostaa kanteen. Komission esittämä tulkinta ei näin ollen voi olla oikea.

54. Mielestäni pöytäkirjan N:o 7 11 artiklan a alakohdassa myönnetyn koskemattomuuden ja Euroopan unionin virkamiehen tehtävien välillä on tarvittava yhteys. Kyseisessä määräyksessä viitataan nimenomaisesti unionin virkamiesten virallisessa ominaisuudessaan suorittamiin toimiin. Koskemattomuus ei nimittäin ole niin laaja, että se kattaa virkamiehet, kun he toimivat täysin henkilökohtaisessa ominaisuudessaan.

55. Kansallisten viranomaisten, jotka pyrkivät aloittamaan unionin virkamieheen kohdistuvan rikostutkinnan tai toteuttamaan lisätoimenpiteitä tällaisen tutkinnan jälkeen, on pyydettävä virkamiehen koskemattomuuden poistamista ja saatava pyynnön hyväksyvä päätös. Ilman tällaista päätöstä nämä viranomaiset eivät voi jatkaa toimia asianomaista virkamiestä vastaan. Koskemattomuuden pidättämisestä tehdyllä päätöksellä on siten seurauksia, joilla muutetaan virkamiehen asemaa merkittävästi. Ennen koskemattomuuden pidättämistä ei voida ryhtyä toimiin kyseistä virkamiestä vastaan väitetyn rikoksen osalta. Koskemattomuuden pidättämisen jälkeen virkamies voi kuitenkin olla kansallisen lainsäädännön mukaisen rikosoikeudellisen menettelyn kohteena.

56. Ei nimittäin olisi lainkaan luontevaa katsoa, ettei koskemattomuuden pidättäminen muuta virkamiehen asemaa oikeudellisesti. Kyseessä on päinvastoin merkittävä muutos, josta aiheutuu kyseiselle virkamiehelle vakavia kielteisiä vaikutuksia. Hän voi nyt olla rikostutkinnan kohteena, joka ei muutoin olisi ollut mahdollista. Häntä vastaan voidaan nostaa syyte rikosoikeudellisessa menettelyssä ja hänen vapauttaan voidaan rajoittaa.

57. Komissio tukeutuu pöytäkirjan N:o 7 17 artiklan sanamuotoon väittäessään, ettei virkamiehille myönnetä subjektiivista oikeutta lainkäytölliseen koskemattomuuteen kansallisessa menettelyssä, ja se muistuttaa, että 17 artiklan toisessa kohdassa määritellään pöytäkirjan N:o 7 11 artiklan a alakohdassa tarkoitettua koskemattomuuden pidättämisen edellytykset. Näin menetellessään komissio sekoittaa keskenään kaksi eri asiaa. Se, pitäisikö koskemattomuus pidättää, on erillinen ja eri kysymys kuin se, vaikuttaako riidanalainen päätös asianomaiseen virkamieheen kielteisesti henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohta puolestaan koskee sen toimen luonnetta, jonka virkamies aikoo riitauttaa, eikä itse päätöksen oikeellisuuden arviointia.

58. Nyt käsiteltävässä asiassa keskeinen seikka on se, että pöytäkirjan N:o 7 11 artiklan a alakohdassa myönnetään unionin virkamiehelle oikeus koskemattomuuteen tämän toimiessa virallisessa ominaisuudessaan. Tämän edun poistamista koskevasta päätöksestä aiheutuu asianomaiselle virkamiehelle vakavia kielteisiä seurauksia, ja se voidaan näin ollen riitauttaa henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan nojalla.

59. Sen määrittämiseksi, onko riidanalaisella päätöksellä sitovia oikeusvaikutuksia, on tarkasteltava sen sisältöä ja arvioitava mainittuja vaikutuksia objektiivisten arviointiperusteiden, kuten sisällön, perusteella ja siten, että huomioon otetaan tarvittaessa toimen antamisen asiayhteys ja toimen toteuttaneen toimielimen toimivalta.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Tuomio 20.2.2018, Belgia v. komissio (C-16/16 P, EU:C:2018:79, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60. Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisella päätöksellä on sitovia oikeusvaikutuksia sekä RQ:lle että kansallisille viranomaisille. RQ:lle vaikutukset ovat selvät. Hänelle pöytäkirjan N:o 7 11 artiklan a alakohdan nojalla myönnetty koskemattomuus poistetaan. Myös Belgian viranomaisiin kohdistuvat oikeusvaikutukset ovat selvät. Ilman riidanalaisista päätöistä ne eivät voisi ryhtyä rikosoikeudellisiin menettelyihin RQ:ta vastaan. Päätöksen tekemisen jälkeen RQ:n koskemattomuus ei ole esteenä kansallisille menettelyille.<sup>34</sup>

61. Näin ollen hylkään komission väitteen, jonka mukaan riidanalaisen päätöksen kaltainen toimi on pelkkä valmisteleva toimi, jolla ei muuteta asianomaisen virkamiehen oikeusasemaa. Koska RQ:lla ei enää ollut pöytäkirjan N:o 7 mukaista (täydellistä) koskemattomuutta, tällä päätöksellä oli myös suoria ja välittömiä vaikutuksia häneen.

62. Tätä päätelmää ei kyseenalaisteta unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 42–44 kohdassa esitetystä oikeuskäytännön tarkastelussa.

63. Unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli aluksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota *Humblet v. Belgian valtio*.<sup>35</sup> *Humblet* oli Belgian kansalainen, joka työskenteli Luxemburgissa EHTY:n virkamiehenä. Hänen verotuksellisen kotipaikkansa katsottiin olevan Belgiassa (jossa hänellä oli myös asunto) ja jossa hänen vaimollaan oli tuloja. *Humblet*'n vaimon tulot ilmoitettiin Belgiassa, jossa niistä perittiin veroa hänen aviomiehensä nimissä perheenpäänä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tämän jälkeen Belgian viranomaiset muuttivat aiempaa käytäntöään ja velvoittivat *Humblet*'n ilmoittamaan EHTY:n virkamiehenä saamansa palkan, joka oli vapautettu verosta EHTY:n perustamissopimuksen erioikeuksia ja vapauksia koskevan pöytäkirjan (jäljempänä EHTY:n pöytäkirja) perusteella. Kansalliset viranomaiset ilmoittivat *Humblet*'lle kyseisiä verovuosia koskevat arviot, jotka hän sittemmin riitautti. *Humblet* katsoi EHTY:n pöytäkirjan 16 artiklan perusteella, että hänellä oli oikeus saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

64. Komissio väitti unionin yleisessä tuomioistuimessa, että tuomiossa *Humblet v. Belgian valtio*<sup>36</sup> ei vahvisteta, että unionin virkamies voi ryhtyä oikeustoimiin sitä päätöstä vastaan, jolla toimielin pidättää hänen koskemattomuutensa. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi tämän väitteen ja tukeutui kyseiseen tuomioon saadakseen asiaan selvennystä.

65. Mielestäni vaikuttaa siltä, että kyseisessä oikeuskäytännössä esitettyissä toimivaltaa ja oikeudenkäyntimenettelyä koskevien kysymysten päätelmissä annetaan RQ:n asian kannalta hyödyllisiä tietoja. Yhteisöjen tuomioistuin totesi siinä, että vaikka sillä ei ollut toimivaltaa julistaa mitättömäksi jäsenvaltioiden lakeja tai hallinnollisia määräyksiä, kyseinen asia kuului kuitenkin sen toimivaltaan, koska se koski EHTY:n pöytäkirjan ja erityisesti sen 11 artiklan b alakohdan tulkintaa ja soveltamista. Yhteisöjen tuomioistuin esitti tuomiossaan seuraavat toteamukset, jotka ovat erityisen merkityksellisiä.

”Perustaessaan [EHTY:n] pöytäkirjan 16 artiklaan perustuvan kanneoikeuden kyseisen pöytäkirjan laatijat ovat selkeästi pyrkineet varmistamaan pöytäkirjassa määrättyjen erioikeuksien ja vapauksien kunnioittamisen, eikä tämä ole ainoastaan yhteisön ja sen toimielinten edun mukaista, *vaan myös niiden henkilöiden edun mukaista, joille nämä erioikeudet ja vapaudet on myönnetty*, sekä myös jäsenvaltioiden ja niiden hallintoviranomaisten edun mukaista, sillä niitä on suojattava siltä, että kyseisiä erioikeuksia ja vapauksia tulkittaisiin liian laajentavasti.

--

Vaikka erioikeudet ja vapaudet on myönnetty ’yksinomaan yhteisön etuun liittyen’, ei kuitenkaan saa unohtaa, että ne on nimenomaisesti myönnetty ’yhteisön toimielinten virkamiehille’.

<sup>34</sup> Ks. edellä 56 kohta.

<sup>35</sup> Tuomio 16.12.1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

<sup>36</sup> Tuomio 16.12.1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

Se että erioikeuksista, vapauksista ja helpotuksista on määrätty yhteisön yleiseen etuun liittyen, oikeuttaa epäilemättä korkealle viranomaiselle annetun toimivallan määrittellä niiden virkamiesten ryhmät, joihin näitä erioikeuksia, vapauksia ja helpotuksia sovelletaan (12 artikla) ja tarvittaessa kumota vapaus (13 artiklan toinen kohta), mutta *se ei kuitenkaan merkitse sitä, että nämä erioikeudet myönnettäisiin yhteisölle eikä suoraan sen virkamiehille*. Edellä tarkoitettujen määräysten sanamuodot tukevat selkeästi tätä tulkintaa.”<sup>37</sup>

66. Pitää nimittäin täysin paikkansa, että EHTY:n pöytäkirjan 16 artiklan sanamuotoa ei ole käytetty henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdassa. Päätikö unionin yleinen tuomioistuin siis asianmukaisesti soveltaa tuomiossa *Humblet v. Belgian valtio*<sup>38</sup> esitettyjä päätelmiä analogisesti RQ:n asiaan?

67. Mielestäni päätti.

68. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli tuomion *Humblet v. Belgian valtio*<sup>39</sup> perusteella, että vaikka virkamiehet nauttivat koskemattomuutta tehtäviään hoitaessaan (jota pidetään synonyyminä sille, että ne toimivat unionin yleisen edun nimissä), tästä ei välttämättä seuraa, että erioikeudet ja vapaudet myönnetään unionille eikä suoraan virkamiehelle itselleen. Tämän perusteella on tarpeen määrittää, onko kyseessä oleva toimi asianomaiselle virkamiehelle vastainen toimi.

69. Komission väite siitä, että koska lainsäätäjä ei käyttänyt EHTY:n pöytäkirjan 16 artiklan sanamuotoa henkilöstösäännöissä, sen tarkoituksena oli sulkea pois mahdollisuus, että virkamiehet esittävät tällaisia väitteitä, ei ole vakuuttava.

70. Henkilöstösääntöjen VII osaston otsikkona on ”Muutoksenhakukeinot”. Tässä osastossa lainsäätäjä otti käyttöön täysimääräisen ja täydellisen menettelyn, jotta virkamies voi riitauttaa häntä koskevat päätökset. Kun otetaan huomioon, että näin otettiin käyttöön erityinen muutoksenhakumenettely, vastaväitteellä on mielestäni suurempi merkitys, toisin sanoen lainsäätäjällä ei ollut tarvetta käyttää EHTY:n pöytäkirjan 16 artiklan sanamuotoa luodakseen tarvittavan muutoksenhakuoikeuden. Katson näin ollen, että komission tältä osin esittämä väite ei voi menestyä.

71. Seuraavaksi komissio riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen tekemän viittauksen tuomioihin *Mote v. parlamentti*<sup>40</sup> ja *Gollnisch v. parlamentti*<sup>41</sup>. Tällä viittauksella unionin yleinen tuomioistuin pyrki tukemaan väitettä, jonka mukaan pöytäkirjan N:o 7 mukaisilla etuoikeuksilla ja vapauksilla luodaan asianomaiselle henkilölle subjektiivinen oikeus. Se nojautui mainittuun tuomioon tukeakseen päätelmää (joka perustuu tuomioon *Humblet v. Belgian valtio*<sup>42</sup>), jonka mukaan erioikeudet ja vapaudet myönnetään suoraan virkamiehille.

72. Molemmissa asioissa oli kyse Euroopan parlamentin jäsenten etuoikeuksista ja vapauksista, joita säännellään pöytäkirjan N:o 7 III luvun 7–9 artiklassa. Näiden määräysten sanamuoto ei ole sama kuin 11 artiklan a alakohdan, jossa vahvistetaan EU:n virkamiehiä koskevat säännöt. Tämä ei ole yllättävää, koska roolit ovat hyvin erilaiset. Tässä ei kuitenkaan ole kyse asianomaisen henkilön koskemattomuuden *luonteesta*. Euroopan parlamentin jäsenten ja virkamiesten asemia ei näin ollen ole tarvetta verrata. Kysymys on pikemminkin siitä, onko henkilöstösääntöjen mukaan unionin virkamiehen käytettävissä *muutoksenhakukeinoa*, jos hänen koskemattomuutensa pidetään. Tässä

37 Tuomio 16.12.1960, *Humblet v. Belgian valtio* (6/60-IMM, EU:C:1960:48, s. 570). Kursivointi tässä.

38 Tuomio 16.12.1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

39 Tuomio 16.12.1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

40 Tuomio 15.10.2008 (T-345/05, EU:T:2008:440).

41 Tuomio 17.1.2013 (T-346/11 ja T-347/11, EU:T:2013:23).

42 Tuomio 16.12.1960 (6/60 IMM, EU:C:1960:48).

yhteydessä, kun otetaan huomioon näkemykseni, jonka mukaan riidanalaisesta päätöksestä aiheutuu tosiasiallisesti suoria ja välittömiä oikeudellisia seurauksia RQ:lle, katson, että unionin yleinen tuomioistuin menetteli perustellusti soveltaessaan analogisesti tuomiossa *Mote v. parlamentti*<sup>43</sup> ja *Gollnisch v. parlamentti*<sup>44</sup> esitettyjä päätelmiä.

73. Lopuksi komissio katsoo, ettei unionin yleinen tuomioistuin voi vedota – kuten komissio asian ilmaisee – entisen virkamiestuomioistuimen asian *A ja G v. komissio*<sup>45</sup> ”yksittäistapauksessa” antamaan ratkaisuun.

74. Kyseinen tuomio koski yhtä niistä eri riita-asioista, jotka olivat syntyneet Edith Cressoniin, joka on komission entinen jäsen, liittyvästä skandaalista ja muun muassa kahta Cressonin entisen kabinettipäällikön komissiota vastaan nostamaa kannetta. Asian merkityksen vuoksi virkamiestuomioistuin käsitteli asian täysistunnossa. Komission pyrkimys sulkea pois kyseisessä asiassa annettu ratkaisu merkityksettömänä ja täysin epäolennaisena on näin ollen perusteeton. Tuomion *A ja G v. komissio*<sup>46</sup> 230 kohdassa virkamiestuomioistuin palautti mieleen asiassa *Humblet v. Belgian valtio*<sup>47</sup> ja *Mote v. parlamentti*<sup>48</sup> esitetyt lausumat, joiden mukaan pöytäkirjan N:o 7 11 artiklan a alakohdassa tarkoitettujen koskemattomuuden pidättämistä koskevat päätökset koskevat virkamiehiä suoraan. Näin ollen on katsottava, että tuomiossa *A ja G v. komissio*<sup>49</sup> esitetään päätelmä, joka on selvästi merkityksellinen nyt käsiteltävässä asiassa.

75. Kyseinen tuomio ei voi sitoa unionin tuomioistuinta, koska se ei ole velvollinen tulkitsemaan henkilöstösääntöjä tietyllä tavalla. Ei kuitenkaan ole olemassa pätevää syytä sille, etteivät unionin yleinen tuomioistuin tai unionin tuomioistuin voisi soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa samoja päätelmiä, joita virkamiestuomioistuin sovelsi tuomiossa *A ja G v. komissio*<sup>50</sup>.

76. Lopuksi komissio väittää, että henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan mukaiseen muutoksenhakukeinoon ei ole mahdollista turvautua. Komission mukaan virkamiehen olisi riitautettava hänen koskemattomuutensa pidättämistä koskeva päätös kansallisessa rikosoikeudellisessa menettelyssä, jonka jälkeen kansallisen tuomioistuimen on esitettävä riidanalaisen toimen pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisukysymys unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä.

77. Nämä komission väitteet ovat mielestäni sekä epäuskottavia että virheellisiä.

78. Ensinnäkin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pätevyyttä koskevat ennakkoratkaisupyynnöt voivat koskea ainoastaan unionin oikeudellisesti sitovia toimia.<sup>51</sup> Komissio esittää kaksi argumenttia, jotka ovat ristiriidassa keskenään. Se väittää yhtäältä, että riidanalaisella toimella ei ole sitovia oikeusvaikutuksia, jotka vaikuttavat suoraan ja välittömästi asianomaiseen virkamieheen, joten hän ei voi turvautua henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohtaan. Toisaalta se katsoo, että sama toimi voi olla SEUT 267 artiklan mukaisen pätemättömyysmenettelyn kohteena, mikä edellyttää, että toimella on tosiasiallisesti sitovia oikeusvaikutuksia, jotka asianomainen virkamies voi haluta riitauttaa.

43 Tuomio 15.10.2008 (T-345/05, EU:T:2008:440).

44 Tuomio 17.1.2013 (T-346/11 ja T-347/11, EU:T:2013:23).

45 Tuomio 13.1.2010 (F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2).

46 Tuomio 13.1.2010 (F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2).

47 Tuomio 16.12.1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

48 Tuomio 15.10.2008 (T-345/05, EU:T:2008:440).

49 Tuomio 13.1.2010 (F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2).

50 Tuomio 13.1.2010 (F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2).

51 Tuomio 22.10.1987, *Foto-Frost* (314/85, EU:C:1987:452, 14 ja 16 kohta).

79. Toiseksi, vaikka olisikin mahdollista sivuuttaa komission väitteen sisäinen ristiriita, ennakkoratkaisumenettely ei aina tarjoa täydellistä oikeussuojaa, koska se, esitetäänkö ennakkoratkaisupyynnö tai voidaanko sellainen esittää, vaihtelee kyseessä olevan kansallisen menettelyn mukaan.<sup>52</sup> Muistutan myös, että vaikka osapuoli voi pyytää kansallista tuomioistuinta esittämään unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön, se ei voi velvoittaa kansallista tuomioistuinta tekemään niin.

80. Kolmanneksi ennakkoratkaisumenettelyllä pyritään yksinomaan auttamaan kansallisia tuomioistuimia silloin, kun unionin oikeuden tulkintaa tai pätevyyttä koskeva ratkaisu on tarpeen niiden käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisemiseksi. Silloin, kun koskemattomuuden pidättämisestä koskevan päätöksen (joka mahdollistaa kyseiseen unionin virkamieheen kohdistuvan rikostutkinnan aloittamisen) vaikutukset ilmenevät, on mielestäni epätodennäköistä, että kansallisessa tuomioistuimessa on vireillä menettely, jossa ennakkoratkaisupyynnö voitaisiin asianmukaisesti esittää. Asianomaisella virkamiehellä on mahdollisuus esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnö hänen koskemattomuutensa pidättämisestä tehdyn päätöksen pätevyydestä vasta myöhemmässä vaiheessa, jos tai kun tätä virkamiestä vastaan nostetaan tuomioistuimessa syyte rikosoikeudellisessa menettelyssä. Mielestäni on epärealistista ajatella, että kansallisen tuomarin reaktio voisi tässä vaiheessa olla se, *ettei* tällainen ennakkoratkaisupyynnö *ole enää tarpeen*, jotta hän voi antaa ratkaisun käsiteltävänä olleessa rikosoikeudellisessa menettelyssä.

81. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että komission ensimmäinen valitusperuste on perusteeton.

### **Toinen valitusperuste: perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan virheellinen tulkinta ja SEU 4 artiklan 3 kohdan virheellinen tulkinta ja soveltaminen**

82. Toisella valitusperusteellaan, joka esitetään toissijaisesti, komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin totesi virheellisesti, että komissio ei kunnioittanut RQ:n oikeutta tulla kuulluksi, kun se ei vertaillut RQ:n ja kansallisten viranomaisten intressejä siltä osin kuin on kyse näiden viimeksi mainittujen halusta pitää tutkinta salassa ennen kuin ne tekivät päätöksen pidättää osittain kyseisen virkamiehen koskemattomuus.

### ***Valituksenalainen tuomio***

83. Unionin yleisen tuomioistuimen tuomion merkityksellisissä kohdissa todetaan seuraavaa:

”– – yleisesti ottaen se, että asianomaista henkilöä ei kuulla ennen hänen koskemattomuutensa pidättämistä, on omiaan takaamaan tutkintasalaisuuden.

On kuitenkin korostettava, että jos kansallinen viranomainen asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa vastustaa sitä, että asianomaiselle ilmoitetaan täsmällisesti ja täydellisinä ne seikat, joihin pyynnö 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 – –

52 Ks. esim. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto (C-50/00 P, EU:C:2002:197, 61–65 kohta).

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.”<sup>53</sup>

### *Asianosaisten lausumat*

84. Komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi, että virkamiehen koskemattomuuden pidättämistä koskevan päätöksen oikeasuhteisuuden varmistamiseksi on tarpeen suorittaa intressien vertailu. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, ettei komissio ollut ottanut RQ:n intressejä huomioon tällaisen intressien vertailun yhteydessä. Sillä, että komissiolta edellytetään tällaista intressien vertailua, loukataan sen mukaan SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettua vilpittömän yhteistyön periaatetta. Komission yleisenä käytäntönä on nimittäin noudattaa kansallisia sääntöjä, joissa edellytetään tutkintasalaisuuteen liittyvää ehdotonta luottamuksellisuutta, ja siten pidättää koskemattomuus ilman, että asianomaista virkamiestä kuullaan ensin.

85. RQ väittää, että toinen valitusperuste on jätettävä tutkimatta, koska komissio vain toistaa siinä ensimmäisessä oikeusasteessa esittämänsä väitteet. Toissijaisesti RQ väittää, että toinen valitusperuste on hylättävä perusteettomana.

### *Arviointi*

86. Ensimmäisen valitusperusteen yhteydessä esitetyn oikeudenkäyntiväitteen hylkäämisen perustelut koskevat samalla tavoin toista valitusperustetta.<sup>54</sup> Näin ollen katson, että komission toinen valitusperuste on otettava tutkittavaksi.

87. Toisella valitusperusteellaan komissio riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa esittämän tulkinnan perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistetun kuulluksi tulemista koskevan oikeuden ja SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen välisestä suhteesta. Tarkastelen aluksi perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohtaa.

88. Perusoikeuskirjan 41 artiklaa koskevassa selittävässä huomautuksessa<sup>55</sup> vahvistetaan, että kyseisen säännöksen ”perustana on, että unioni on oikeusyhteisö, jonka ominaispiirteet ovat kehittyneet oikeuskäytännössä, jolla on vakiinnutettu hyvä hallinto yleisenä oikeusperusteena”.<sup>56</sup> Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden ja puolustautumisoikeuden kaltaiset yleiset periaatteet ovat siis 41 artiklan 1 ja 2 kohdan taustalla.

89. Unionin tuomioistuin on jo katsonut kuulluksi tulemista koskevan oikeuden osalta, että puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen on unionin oikeuden perustavanlaatuisen periaate. Tämä oikeus on nykyisin vahvistettu perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa, joissa taataan puolustautumisoikeudet ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kaikissa

53 Ks. vastaavasti valituksenalaisen tuomion 65–67 kohta.

54 Ks. edellä 44–49 kohta.

55 Perusoikeuskirjan selittävät huomautukset esitetään Euroopan unionin perusoikeuskirjan selityksissä (EUVL 2007, C 303, s. 17).

56 Selittävässä huomautuksessa mainitaan muun muassa 18.10.1989 annettu tuomio *Orkem v. komissio* (374/89, EU:C:1989:387; ks. kuulluksi tulemista koskevan oikeuden osalta 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Huolenpitovelvollisuuden yleisen ulottuvuuden ja hyvän hallinnon periaatteen osalta ks. tuomio 31.3.1992, *Burban v. parlamentti* (C-255/90 P, EU:C:1992:153, 7 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

tuomioistuinmenettelyissä. Unionin tuomioistuin on aina painottanut kuulluksi tulemista koskevan oikeuden merkitystä ja sitä, että unionin oikeusjärjestyksessä sen ulottuvuus on erittäin laaja: näin ollen unionin tuomioistuin katsoo, että tätä oikeutta on sovellettava *kaikissa* menettelyissä, jotka voivat johtaa asianomaiselle henkilölle vastaiseen päätökseen.<sup>57</sup>

90. Perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdassa määritetään (ei-tyhjentävästi) hyvää hallintoa koskevan oikeuden kolme osa-aluetta: a) jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti, b) jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset ja c) hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä. Nämä kolme osa-aluetta liittyvät selvästi toisiinsa. Jos päätös on asianomaiselle vastainen, hänelle on annettava mahdollisuus esittää näkemyksensä. Tätä varten hänellä on oltava mahdollisuus tutustua koko asiakirja-aineistoon lukuun ottamatta niitä seikkoja, joiden perusteella voidaan *perustellusti* vedota luottamuksellisuuteen tai salassapitovelvollisuuteen. Hallintoelimen on ilmoitettava päätöksensä perustelut, jotta henkilö, johon päätös vaikuttaa kielteisesti, voi arvioida, onko hallinnon päättely asianmukainen, ja päättää, onko päätökseen haettava muutosta toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

91. Kuulluksi tulemista koskevaa oikeutta on kunnioitettava silloinkin, kun sovellettavissa oikeussäännöissä ei nimenomaisesti säädetä tällaisesta muodollisuudesta. Kuten unionin tuomioistuin on todennut eri asiayhteyksissä, oikeus tulla kuulluksi takaa jokaiselle henkilölle tilaisuuden esittää hallintomenettelyn aikana hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla kantansa ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka saattaa vaikuttaa hänen intresseihinsä epäedullisesti. Tämä oikeus merkitsee myös sitä, että viranomaiset kiinnittävät kaiken tarvittavan huomion asianomaisen näin esittämiin huomautuksiin tutkimalla huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävän asian kannalta merkitykselliset seikat ja erittelemällä päätöksensä perustelut. Velvollisuus perustella päätös niin yksityiskohtaisesti ja konkreettisesti, että asianomainen ymmärtää syyt päätökseen, jolla hänen hakemuksensa on hylätty, on seuraus puolustautumisoikeuksien noudattamisen periaatteesta.<sup>58</sup>

92. Komissio on selittänyt, että sen tämänhetkinen käytäntö perustuu oletamaan, jonka mukaan päätös virkamiehen koskemattomuuden pidättämisestä ei ole hänelle vastainen toimi. Tällaisen päätöksen tekomenettely on nähtävästi seuraava. Komission jäsen tekee päätöksen yhteisymmärryksessä puheenjohtajan kanssa. Komission jäsenten kollegio on vastuussa kaikista näistä päätöksistä. Tässä menettelyssä asianomaista virkamiestä ei ole mahdollista kuulla ennen koskemattomuuden pidättämistä koskevan päätöksen tekemistä. Jos toimivaltaiset kansalliset viranomaiset vetoavat tutkintasalaisuuteen ja pyytävät komissiota olemaan ilmoittamatta asianomaiselle virkamiehelle koskemattomuuden pidättämistä koskevasta pyynnöstä, komissio suostuu järjestelmällisesti tähän pyyntöön. Jos tällaista pyyntöä ei esitetä, komissio ilmoittaa virkamiehelle hänen koskemattomuutensa pidättämisestä, mutta se ei kuule häntä siitä, olisiko hänen koskemattomuutensa pitänyt säilyttää.

93. Ensimmäisen valitusperusteen osalta olen todennut, että riidanalainen päätös on RQ:lle vastainen toimi. Katson näin ollen, että komission käytännön taustalla oleva oletama on virheellinen.

94. Perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdan mukaan ”jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet – – käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa”. Kaikkien muiden tavoin unionin toimielimissä työskentelevät virkamiehet voivat siten vedota hyvää hallintoa koskevaan oikeuteen. RQ:n tapauksessa tähän perusoikeuteen kuului väistämättä oikeus tulla kuulluksi perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti ennen kuin komissio teki riidanalaisen päätöksen. Katson näin ollen, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi asianmukaisesti, että komissiolla oli velvollisuus kunnioittaa RQ:n puolustautumisoikeuksia.

<sup>57</sup> Tuomio 22.11.2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, 81–85 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

<sup>58</sup> Tuomio 22.11.2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, 86–88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).



95. Vertailiko komissio keskenään RQ:n perusoikeuksien loukkaamista ja tutkintasalaisuutta koskevaa pyyntöä? Toisin sanoen, toteuttiko se perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa edellytetyn oikeasuhtaisuuden arvioinnin?

96. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa, jos näistä rajoituksista säädetään lailla, jos niissä kunnioitetaan kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä ja jos ne suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ovat tarpeen ja vastaavat tosiasiallisesti Euroopan unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.<sup>59</sup>

97. Nyt käsiteltävässä tapauksessa yleisen edun mukainen tavoite on Belgian viranomaisten suorittama rikostutkinta. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että tästä menettelystä säädetään kansallisessa oikeudessa.<sup>60</sup> Sellaisenaan se kuuluu täysin kansallisten viranomaisten toimivallan piiriin ja on selvää, että se jää komission toimivallan ulkopuolelle.

98. Nyt käsiteltävässä asiassa on rajoitettu virkamiehen oikeutta tulla kuulluksi. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin tutki, oliko komissio tehnyt perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisen suhteellisuusarvioinnin ennen RQ:n koskemattomuuden pidättämistä. Unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei komissio ollut arvioinut perusoikeuksien loukkaamisesta RQ:lle aiheutuvia vaikutuksia niihin hyötyihin, joita saattoi koitua siitä, että se hyväksyi kansallisten viranomaisten tutkintasalaisuutta koskevan pyynnön.

99. Tämä unionin yleisen tuomioistuimen toteamus oli selvästi asianmukainen. Se, miten komissio kuvailee käytäntöään koskemattomuuden pidättämistä koskevien pyyntöjen osalta, osoittaa, että kyseinen toimielin jättää *järjestelmällisesti* asianomaisen virkamiehen kuulematta ennen kuin se tekee tällaista pyyntöä koskevan päätöksen. Kun kansalliset viranomaiset vetoavat tutkintasalaisuuteen, on mahdollista, ettei asianomaiselle edes ilmoiteta, että pyyntö on tehty (kuten tässä tapauksessa).

100. Komissio katsoo, että sen on tutkittava ainoastaan sitä, voiko unionin etuihin kohdistua haittaa. Näin ollen sen ei tarvitse ottaa huomioon virkamiehen etuja. Looginen seuraus on se, että komissio ei tee oikeasuhtaisuuden arviointia RQ:n kaltaisissa tapauksissa.

101. Tämä lähestymistapa on mielestäni ristiriidassa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan vaatimusten kanssa. Asianmukainen oikeasuhtaisuuden arviointi edellyttää välttämättä kilpailevien etujen arviointia. Nyt käsiteltävässä asiassa osapuolina ovat asianomainen virkamies, kansalliset viranomaiset ja Euroopan unioni, joiden edut (erityisesti taloudelliset edut) on turvattava. Koskemattomuuden pidättämistä koskevia pyyntöjä tutkiessaan komissio ei lähtökohtaisesti ota lainkaan huomioon ensin mainittua osapuolta. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan perusteella tehtävän intressivertailun lähtökohtana on kuitenkin se, että virkamiehellä on oikeus tulla kuulluksi. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla tehtävän vertailun tarkoituksena on sen jälkeen arvioida, onko tätä oikeutta koskeva *rajoitus* (joka perustuu kansallisten viranomaisten vetoamaan tutkintasalaisuuteen) perusteltu ja oikeasuhtainen.

102. Tämä vertailu edellyttää unionin oikeuden, nimittäin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja pöytäkirjan N:o 7 17 artiklan toisen kohdan tulkintaa ja soveltamista, ja kyseessä olevan toimielimen asiana on suorittaa se. Se ei pysty osoittamaan, että sen koskemattomuuden pidättämistä koskeva päätös oli oikeasuhteinen, jos tällaista arviointia ei ole tehty.

59 Ks. edesmenneen arvostetun ystäväni ja kollegani, julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus ZZ (C-300/11, EU:C:2012:563, 65 kohta).

60 Unionin yleinen tuomioistuin kuvaa asiaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä valituksenalaisen tuomion 61 ja 62 kohdassa.

103. Katson näin ollen, että komission nykyinen käytäntö, sellaisena kuin se selitettiin unionin tuomioistuimelle, jättää huomiotta perusoikeuskirjassa taatut merkittävät menettelylliset oikeudet ja on ristiriidassa tälle toimielimelle perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan nojalla kuuluvien velvoitteiden kanssa, joiden mukaan sen on kunnioitettava perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudatettava sen sisältämiä periaatteita ja edistettävä niiden soveltamista.

104. Komissio väittää, että jos myös unionin tuomioistuin päätyy tähän lopputulokseen ja pysyttää valituksenalaisen tuomion, tällaisella päätöksellä olisi merkittäviä seurauksia unionin hallinnolle. Komission olisi erityisesti muutettava tähänastista vakiintunutta käytäntöään, jonka mukaan se on pidättänyt koskemattomuuden ja noudattanut kansallista lainsäädäntöä, jossa edellytetään tutkintasalaisuuden tarkkaa noudattamista.

105. SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettu vilpittömän yhteistyön periaate edellyttää, että unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään. Jäsenvaltiot ”toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen”. Tällä periaatteella luodaan siten vastavuoroisia velvoitteita unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden välillä sekä itse jäsenvaltioiden välillä.

106. Komissio väittää, että jos sen pitäisi verrata asianomaisen jäsenvaltion etuja virkamiehen etuihin, sen pitäisi korvata viranomaisten arviointi kansallisesta rikosoikeudellisesta menettelystä omalla arvioinnillaan SEU 4 artiklan 3 kohdan vastaisesti.

107. En hyväksy tätä väitettä.

108. Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin toteaa valituksenalaisen tuomion 66 ja 67 kohdassa, että komission on *toimittava yhteistyössä* kansallisten viranomaisten kanssa sellaisen ratkaisun löytämiseksi, jossa kunnioitetaan perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan a alakohdassa taattuja virkamiehen oikeuksia. Tällainen yhteistyö ei edellytä, että komissio loukkaa kansallisten viranomaisten toimivaltaa. Toiseksi komission on noudatettava velvollisuuttaan panna täytäntöön virkamiehen oikeus tulla kuulluksi. Kolmanneksi komission on myös arvioitava unionin etua pöytäkirjan N:o 7 17 artiklan mukaisesti. Kansallisilla viranomaisilla on näin ollen SEU 4 artiklan 3 kohdan mukainen vastavuoroinen velvoite auttaa komissiota arvioimaan koskemattomuuden pidättämistä koskevia pyyntöjä tavalla, joka ei ole ristiriidassa sille unionin oikeuden mukaisesti kuuluvien velvoitteiden kanssa.

109. Vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti on niin, että jos kansalliset viranomaiset vastustavat sitä, että asianomaiselle ilmoitetaan täsmällisesti ja täydellisenä seikat, joihin pyyntö perustuu, niiden on tehtävä yhteistyötä komission kanssa selvittääkseen, miten tutkintasalaisuutta koskevat oikeutetut huolenaiheet ja komission velvollisuus kunnioittaa virkamiehen menettelyllisiä oikeuksia voidaan sovittaa yhteen.<sup>61</sup>

110. Komissio toteaa, että koskemattomuuden pidättämistä koskevan menettelyn syyt ovat väitetyssä kansallisen oikeuden rikkomisessa. Tällaiset tapaukset eroavat siten niistä tapauksista, joissa komissio käynnistää hallinnollisen menettelyn virkamiestä vastaan, eikä virkamiehellä ole mahdollisuutta käyttää puolustautumisoikeuksia.

111. En voi yhtyä tähän toteamukseen.

61 Ks. analogisesti tuomio 4.6.2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

112. Unionin tuomioistuimessa käsiteltävänä oleva asia koskee sitä, kunnioitettiinko RQ:n puolustautumisoikeuksia, kun komissio teki riidanalaisen päätöksen, jolla hänen pöytäkirjan N:o 7 11 artiklan a alakohdan mukainen koskemattomuutensa pidätettiin. Tämän pöytäkirjan määräysten ja henkilöstösääntöjen, joissa säädetään oikeudesta nostaa kanne komissiota vastaan, tulkinta kuuluu unionin oikeuden alaan. Taustalla oleva rikosoikeudenkäynti kuuluu kansallisen oikeuden alaan. Tässä ei kuitenkaan ole kyse viimeksi mainitusta kansallisesta oikeudenkäyntimenettelystä.

113. Komissio väittää lopuksi, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa mainitseman intressien vertailun toteuttaminen merkitsisi yksityiskohtaista vuoropuhelua kansallisten viranomaisten kanssa ja että tämä viivästyttäisi rikosoikeudenkäyntiä.

114. Koska unionin tuomioistuimessa ei ole esitetty näyttöä tästä, kyseessä on pelkkä väite. Vaikka olisikin totta, että vuoropuhelu vie väistämättä aikaa, hallinnolliset hankaluudet eivät ole pätevä peruste asettaa rajoituksia perusoikeuskirjassa taatuille perusoikeuksille.

115. Katson näin ollen, että toinen valitusperuste on perusteeton.

**Kolmas valitusperuste: oikeudellinen virhe, koska komission toimintaa ei luonnehdittu asianmukaisella tavalla**

116. Kolmannella valitusperusteellaan (joka on myös esitetty toissijaisesti) komissio väittää pääasiallisesti, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, kun se katsoi, ettei komissio ollut ottanut riittävästi huomioon RQ:n intressejä asian arvioinnissa. Komissio kyseenalaistaa näin ollen unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 69–72 kohdassa esittämät toteamukset.

***Valituksenalainen tuomio***

117. Unionin yleinen tuomioistuin esitti tuomiossaan neljä keskeistä toteamusta. Ensinnäkin se totesi, että kansallisesta asiakirja-aineistosta *ei* ilmene, että komissio olisi tosiasiallisesti vertaillut kilpailevia intressejä. Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei komissio tiedustellut kansallisilta viranomaisilta, millä tavoin RQ:n kuuleminen ennen päätöksen tekemistä vaarantaisi tutkintasalaisuuden noudattamisen ja viime kädessä rikosoikeudenkäynnin moitteettoman kulun. Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei ollut olemassa näyttöä siitä, että RQ:n kuuleminen olisi tosiasiallisesti vaarantanut tutkintasalaisuuden noudattamisen (esimerkiksi koska RQ saattaisi paeta tai hävittää todisteita tai koska yllätysvaikutus oli tärkeä tässä tutkinnassa). Se huomautti, että tietyt tutkintaan liittyvät tiedot olivat sitä paitsi jo julkisia. Neljänneksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että se, että komissio oli kysynyt Belgian viranomaisilta mahdollisuutta kuulla RQ:ta näiden esittämistä koskemattomuuden pidättämistä koskevista pyynnöistä (mikä vahvistettiin puolustuskirjelmään liitettyssä kirjeenvaihdossa) ei ollut riittävä, jotta voitaisiin päätellä, että komissio olisi tosiasiallisesti vertaillut keskenään RQ:n intressiä tulla kuulluksi ja tutkintasalaisuuden noudattamista.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Valituksenalaisen tuomion 69–72 kohta.

### *Asianosaisten lausumat*

118. Kolmannen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa komissio väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin voinut pätevästi katsoa sille esitettyjen todisteiden perusteella, ettei komissio ollut arvioinut RQ:n intressejä ennen kuin se päätti pidättää hänen koskemattomuutensa. Tämän valitusperusteen toisessa osassa komissio väittää, ettei RQ ole osoittanut, että päätös olisi ollut erilainen, jos häntä olisi kuultu.<sup>63</sup>

119. RQ katsoo, että kolmannen valitusperusteen (tai ainakin sen ensimmäisen osan) tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat, koska komissio pyrkii todellisuudessa siihen, että tosiseikat tutkitaan uudelleen. Hän väittää toissijaisesti, että komissio tulkitsee valituksenalaista tuomiota virheellisesti ja että sen kolmas valitusperuste ei ole perusteltu.

### *Arviointi*

120. Mielestäni kolmas valitusperuste on otettava tutkittavaksi.

121. Komissio moittii unionin yleistä tuomioistuinta lähinnä siitä, että se teki oikeudellisen virheen katsoessaan, ettei komissio riidanalaista päätöstä tehdessään vertaillut keskenään Belgian viranomaisten tutkintasalaisuutta koskevaa pyyntöä ja RQ:n kuulluksi tulemistä koskevaa oikeutta. Se väittää lähettäneensä Belgian viranomaisille useita kirjeitä, joissa se pyysi täsmennyksiä tutkintasalaisuuteen ja että koskemattomuus pidätettiin osittain vasta sen jälkeen, kun kansalliset viranomaiset olivat vastanneet näihin pyyntöihin. Komissio väittää, että tämä on oikeudellisesti riittävä osoitus siitä, että se teki vaaditun intressivertailun.

122. Komissio ei siis pyri kyseenalaistamaan unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikkoja koskevia toteamuksia. Sitä vastoin se kyseenalaistaa sen, onko unionin yleinen tuomioistuin perustellusti voinut päätellä näiden tosiseikkojen perusteella, ettei komissio ollut tehnyt intressien vertailua. Tämä kysymys on todellakin oikeudellinen kysymys, joka kuuluu unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin.<sup>64</sup> Käsittelen näin ollen seuraavaksi tähän valitusperusteeseen liittyviä aineellisia argumentteja.

123. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa valituksenalaisen tuomion 5 kohdassa, että komissio pyysi Belgian viranomaisilta tarkempia tietoja ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä. Tuomion 10 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin viittaa riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 11 perustelukappaleeseen, jossa komissio totesi, että se voi pidättää RQ:n koskemattomuuden vain, jos sille ilmoitetaan riittävän selvästi ja täsmällisesti syyt, joiden vuoksi Belgian viranomaiset olivat pyytäneet koskemattomuuden pidättämistä, ja korosti, että muutoin kuka tahansa OLAFin tutkimuksen kohteena oleva henkilö voisi onnistua lamauttamaan viraston toiminnan esittämällä sen pääjohtajasta selvästi perusteettomia väitteitä, mikä olisi unionin etujen vastaista. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että komissio katsoi 23.6.2015 päivätyn kirjeen jälkeen, että sillä oli selvät ja täsmälliset tiedot, joista ilmeni, että Belgian viranomaiset saattoivat kohtuudella – ja joka tapauksessa mielivaltaisesti tai virheellisesti toimimatta – katsoa, että RQ:ta vastaan esitetyt väitteet oikeuttivat häntä koskevan tutkinnan jatkamisen.<sup>65</sup>

63 Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 135–147 kohta.

64 Tuomio 16.6.2016, SKW Stahl-Metallurgie ja SKW Stahl-Metallurgie Holding v. komissio (C-154/14 P, EU:C:2016:445, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65 Riidanalainen päätös esitettiin unionin yleiselle tuomioistuimelle RQ:n kanteen liitteenä A.1. Kyseisen päätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että 3.3.2015 päivätystä kirjeestä komissio ilmoitti tutkintatuomarille, että se tarvitsee lisätietoja RQ:ta vastaan esitetystä väitteistä. Komissio totesi kyseisessä kirjeessä, että saatuaan pyydyt tiedot se tekee päätöksen, jonka tavoitteena on tasapainon saavuttaminen Belgian viranomaisten kanssa tehtävän vilpittömän yhteistyön velvoitteen ja unionin etujen suojaamisen tarpeen välillä. Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 128 kohta.

124. Komissio on hyödyllisesti sisällyttänyt valituksensa liitteeseen A.1 asiakirjat, jotka on liitetty komission unionin yleiselle tuomioistuimelle esittämään vastineeseen. Näihin asiakirjoihin kuuluvat komission pääsihteerin tutkintatuomarille lähettämä 19.12.2014 päivätty kirje, jossa pyydetään lisätietoja kansallisesta tutkinnasta (jäljempänä 19.12.2014 päivätty kirje). Kyseisen kirjeen 2 kohdassa (sivulla 2) pääsihteeri totesi, että OLAFin erityinen riippumattomuus huomioon ottaen komissio haluaisi kuulla OLAFin pääjohtajaa (RQ) ennen kuin se päättäisi, onko koskemattomuus pidätettävä, jotta komissio voisi arvioida kaikista seikoista tietoisena vaikutuksia, joita tällaisella koskemattomuuden pidättämisellä voisi olla OLAFin riippumattomuuteen ja toimintaan ja siten unionin etuihin. Tämän jälkeen komissio pyysi Belgian viranomaisia täsmentämään, oliko tutkimusten luottamuksellisuus tarpeen kaikkien niiden virkamiesten osalta, joita heidän tutkimuksensa koski, ja voitaisiinko OLAFin pääjohtajalle ilmoittaa tutkimuksista.

125. Belgian viranomaiset vastasivat 6.2.2015 päivätyllä kirjeellä. Vastauksena komission kysymykseen siitä, voitiinko RQ:lle ilmoittaa hänen koskemattomuutensa pidättämistä koskevasta pyynnöstä, ne totesivat, että koska asian tosiseikat osoittavat, että häntä vastaan voidaan nostaa syyte, tarve noudattaa tutkintasalaisuutta koskevaa periaatetta estää sen, että häntä kuullaan hänen koskemattomuutensa pidättämistä koskevasta pyynnöstä. Käsitykseni mukaan tämä vaikuttaa olevan vakiovastaus kysymykseen ”voimmeko kertoa epäilylle, että hän on tutkinnan kohteena?” sen sijaan, että vastattaisiin konkreettiseen (eri) kysymykseen ”onko aivan välttämätöntä noudattaa tutkintasalaisuuden periaatetta nyt käsiteltävän asian olosuhteissa?”

126. Pääsihteeri toisti 3.3.2015 päivätyssä uudessa kirjeessä komission esittämän lisätietoja koskevan pyynnön. Hän vahvisti myös, että komissio ”kunnioittaisi” Belgian viranomaisten pyyntöä noudattaa tutkintasalaisuutta (jäljempänä 3.3.2015 päivätty kirje).

127. Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 69–72 kohdassa esittämiä toteamuksia on tulkittava tämän laajemman tosiseikkoja koskevan selvityksen ja tuomioistuimen asiakirja-aineistoon sisältyvien asiakirjojen yhteydessä.

128. Tämän aineiston perusteella katson, että unionin yleinen tuomioistuin saattoi perustellusti päätellä, että komissio oli pyytänyt Belgian viranomaisia selvittämään RQ:ta koskevien väitteiden luonnetta erityisesti ottaen huomioon hänen erityisasemansa OLAFin pääjohtajana tosiseikkojen tapahtuma-aikana. Ratkaisevaa on kuitenkin se, että näiden selvityspyyntöjen esittäminen ei ole sama asia kuin se, että pyritään varmistamaan, että RQ:n oikeutta tulla kuulluksi kunnioitetaan. Komissio ei myöskään ole pyytämässään selvennyksissä pyytänyt tarvittavia tietoja siksi, että se voi päättää, miten vertailla *kyseessä olevia kilpailevia intressejä*. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi – mielestäni perustellusti –, että komission pyytäessä näitä selvennyksiä se ei pyrkinyt saamaan selville, liittykö päätökseen olla ilmoittamatta RQ:lle häntä vastaan esitetyt väitteet ja olla antamatta hänelle mahdollisuutta esittää huomautuksia ennen hänen koskemattomuutensa pidättämistä koskevan päätöksen tekemistä riskejä (kielteisiä vaikutuksia RQ:n perusoikeuksiin) tai vaarantuuko Belgian viranomaisten tutkimuksen kulku, jos RQ:lle ilmoitetaan häntä vastaan esitetyt väitteet tai annetaan mahdollisuus esittää huomautuksia.<sup>66</sup> Sen sijaan komissio pelkästään vahvisti 3.3.2015 päivätyssä kirjeessä, että *se kunnioittaisi* Belgian viranomaisten tutkintasalaisuutta koskevaa tavanomaista pyyntöä. Tarkastusmenettelyn loppuvaihe koski ainoastaan sitä, saattoivatko Belgian viranomaiset perustellusti katsoa, että RQ:ta vastaan esitetyt väitteet oikeuttivat häntä koskevan tutkinnan jatkamisen.

129. Unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisussa on kyse siitä, ettei komissio arvioinut näitä riskejä eikä vertaillut keskenään kilpailevia intressejä, jotka liittyvät tutkintasalaisuuteen ja RQ:n perusoikeuteen tulla kuulluksi.

<sup>66</sup> Valituksenalaisen tuomion 69 ja 70 kohta.

130. Unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti todennut (valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa), että tietyissä tapauksissa on täysin perusteltua, että pyyntöä koskemattomuuden pidättämisestä ei anneta tiedoksi asianomaiselle henkilölle ennen kyseisestä pyynnöstä tehtyä päätöstä. Näin on esimerkiksi silloin, kun on todellinen vaara siitä, että kyseinen henkilö voi estää kansallisen menettelyn pakenemalla tai tuhoamalla todisteet tai kun yllätystekijä on ensiarvoisen tärkeä tutkinnan kannalta. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei kuitenkaan ilmennyt, että Belgian viranomaiset olisivat esittäneet tällaisia väitteitä nyt käsiteltävässä asiassa.

131. Unionin yleinen tuomioistuin totesi myös, että tietyt käynnissä olevaan tutkimukseen liittyvät tiedot olivat jo julkisia. Olen täysin samaa mieltä asiasta. Valituksenalaisen tuomion 1–6 kohdassa esitetyistä taustalla olevista tosiseikoista ilmenee selvästi, että komission entiseen jäseneseen John Dalliin liittyvä skandaali (josta RQ:ta koskevaan asiaan johtanut tapahtumaketju sai alkunsa) oli jo saanut paljon julkisuutta lehdistössä.

132. Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin totesi (valituksenalaisen tuomion 72 kohdassa), että se, että komissio oli pyytänyt Belgian viranomaisilta mahdollisuutta kuulla kantajaa koskemattomuuden pidättämisestä koskevista pyynnöistä (mikä vahvistettiin komission puolustuskirjelmän liitteenä esitetyssä kirjeenvaihdossa), ei ollut riittävä, jotta olisi voitu katsoa, että komissio oli tällöin vertaillut RQ:n intressiä käyttäen oikeuttaan tulla kuulluksi ja Belgian viranomaisten pyyntöä noudattaa tutkintasalaisuutta. Hyväksyn jälleen unionin yleisen tuomioistuimen arvion ja sen taustalla olevan logiikan. Se, että komissio tiedusteli, voiko se ottaa vastaan huomautuksia RQ:lta osana päätöksentekomenettelyä (19.12.2014 päivätyssä kirjeessä), minkä jälkeen komissio totesi kunnioittavansa Belgian viranomaisten tahtoa säilyttää tutkintasalaisuus (3.3.2015 päivätyssä kirjeessä), *eivät* yhdessä muodosta arviointia siitä, olisiko nyt käsiteltävässä asiassa vertailtava keskenään tutkintasalaisuutta ja RQ:n perusoikeutta tulla kuulluksi ja voiko ensiksi mainittu intressi syrjäyttää jälkimmäisen. Palaan tähän kysymykseen myöhemmin.<sup>67</sup>

133. Unionin yleinen tuomioistuin totesi (valituksenalaisen tuomion 74 kohdassa), että se, että komissio ei tehnyt tällaista intressien vertailua, loukkasi perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan suhteellisuusvaatimusta, koska sillä ylitettiin se, mikä oli tarpeen tutkintasalaisuuden takaamisen tavoitteen saavuttamiseksi, ja se oli ristiriidassa perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistetun kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden keskeisen sisällön kanssa. Olen samaa mieltä.

134. Katson näin ollen, että kolmannen valitusperusteen ensimmäinen osa on perusteeton.

135. Kolmannen valitusperusteen toisesta osasta nousee esiin vaikeampi kysymys. Onko virkamiehen, joka vetoaa oikeuteen tulla kuulluksi, osoitettava, että koskemattomuuden pidättämisestä koskeva päätös olisi ollut erilainen, jos hän olisi voinut käyttää tätä oikeutta?

136. Komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi (valituksenalaisen tuomion 76 kohdassa), ettei voida sulkea pois mahdollisuutta, että riidanalaisen päätöksen sisältö olisi ollut erilainen, ”jos komissio olisi antanut [RQ:lle] mahdollisuuden ilmaista asianmukaisesti näkemyksensä lainkäytöllisen koskemattomuutensa pidättämisestä ja erityisesti, kuten [RQ] kirjelmässään tuo esiin, näkemyksensä unionin edusta ja oman välttämättömän riippumattomuutensa säilyttämisestä OLAFin pääjohtajan virassa toimivana virkamiehenä”.

<sup>67</sup> Ks. jäljempänä 145 kohta.

137. Unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti todennut, että puolustautumisoikeuksien kunnioittamisella on ensiarvoisen tärkeä merkitys menettelyissä, joista seuraa asianomaiselle henkilölle vastaisia toimia.<sup>68</sup> Kyseistä henkilöä ei voida vaatia osoittamaan sitä, että komission päätös olisi ollut sisällöltään toisenlainen, vaan hänen on osoitettava ainoastaan se, että tämä mahdollisuus ei ole täysin poissuljettu siitä syystä, että hän olisi kyennyt varmistamaan puolustuksensa paremmin ilman tätä menettelyllistä sääntöjenvastaisuutta.<sup>69</sup>

138. Unionin tuomioistuimen hyvin erilaisessa asiayhteydessä antamassa uudemmassa tuomiossa todetaan, että puolustautumisoikeuksien ja kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden loukkaaminen johtaa riidanalaisen toimen kumoamiseen vain, jos menettely johtaisi erilaiseen lopputulokseen, jos tätä sääntöjenvastaisuutta ei olisi tapahtunut.<sup>70</sup> Makhloufin tapaus koski häneen kohdistuvien rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista. Unionin tuomioistuin totesi muutoksenhaun yhteydessä, ettei hän ollut ensimmäisen oikeusasteen menettelyssä ilmoittanut, mitkä olivat ne perustelut, jotka hän oli esittänyt neuvostolle kiistääkseen neuvoston hänelle toimittamien asiakirjojen merkityksen tai todistusarvon. Se hylkäsi näin ollen Makhloufin väitteen, jonka mukaan häntä ei ollut kehoitettu esittämään huomautuksiaan näistä asiakirjoista.

139. Ensinnäkin kyseinen asia eroaa selvästi nyt käsiteltävästä asiasta, koska Makhlouf sai tiedon häntä vastaan vireille pannusta menettelystä, ja hän sai mahdollisuuden tutustua asiakirjoihin, jotka neuvosto oli ottanut huomioon, kun se päätti häntä koskevien rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisesta. Menettelyn missään vaiheessa ei kuitenkaan ollut esitetty tosiseikkoja, jotka osoittivat, että Makhlouf olisi käyttänyt puolustautumisoikeuksiaan ja riitauttanut nämä asiakirjat. Sen sijaan RQ:lle ei ilmoitettu koskemattomuuden pidättämisestä koskevasta pyynnöstä ennen kuin päätös pidättää hänen koskemattomuutensa oli tehty.<sup>71</sup> Hänellä ei näin ollen ollut mahdollisuutta virkamiehen tai OLAFin pääjohtajan ominaisuudessa esittää huomautuksia hallinnollisessa menettelyssä, joka johti kyseiseen päätökseen.<sup>72</sup>

140. Toiseksi tuomion Makhlouf v. neuvosto<sup>73</sup> 52 kohdassa unionin tuomioistuin mainitsee sen vakiintuneessa oikeuskäytännössä vahvistetun tavanomaisen kriteerin, jonka olen esittänyt edellä 137 kohdassa.<sup>74</sup> Unionin tuomioistuin tulkitsi oikeutta tulla kuulluksi erittäin suppeasti kyseisen tapauksen erityisolosuhteissa. Mielestäni nyt käsiteltävän asian hyvin erilaisissa olosuhteissa tällainen paljon tiukempi tulkinta ja soveltaminen eivät ole tarpeen.

141. Mitä RQ:n kaltaisen virkamiehen on osoitettava saadakseen päätöksen, jolla hänelle vastainen toimi kumotaan hänen puolustautumisoikeuksiansa loukkaamisen vuoksi?

142. Mielestäni olisi epätarkoituksenmukaista, että unionin tuomioistuin on liian ohjaileva. Mielestäni merkitykselliset seikat vaihtelevat väistämättä kuhunkin asiaan liittyvien olosuhteiden mukaan.

68 Tuomio 27.6.1991, Al-Jubail Fertilizer v neuvosto, (C-49/88, EU:C:1991:276, 15 kohta). Ks. myös tuomio 1.10.2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. neuvosto (C-141/08 P, EU:C:2009:598, 93 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69 Tuomio 1.10.2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. neuvosto (C-141/08 P, EU:C:2009:598, 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

70 Tuomio 14.6.2018, Makhlouf v. neuvosto (C-458/17 P, ei julkaistu, EU:C:2018:441, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ks. myös kyseisen tuomion 43 kohta. Tämä asia ratkaistiin kolmesta tuomarista koostuvassa jaostossa ilman julkisasiamiehen ratkaisuehdotusta, ja jaosto katsoi, ettei ratkaisu ollut niin merkityksellinen, että se olisi käännettävä ja julkaistava kaikilta osin.

71 Ks. edellä 126–128 kohta.

72 Muistutan, että OLAFin pääjohtajan ominaisuudessa RQ nosti komissiota vastaan kanteen asetuksen N:o 883/2013 17 artiklan 3 kohdan nojalla: asia T-251/16 (ks. edellä alaviite 16).

73 Tuomio 14.6.2018 (C-458/17 P, ei julkaistu, EU:C:2018:441).

74 Mainittu oikeuskäytäntö on tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041), jossa viitataan 1.10.2009 annettuun tuomioon Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. neuvosto (C-141/08 P, EU:C:2009:598, 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

143. Valituksenalaisen tuomion 76 kohta voidaan mielestäni ymmärtää kahdella eri tavalla. Yhtäältä sitä voidaan tulkita siten, että oli tarpeen ottaa huomioon RQ:n näkemys unionin edusta ja oman välttämättömän riippumattomuutensa säilyttämisestä OLAFin pääjohtajan virassa toimivana virkamiehenä ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä. Toisaalta unionin yleisen tuomioistuimen toteamusta voidaan tulkita siten, että ”ei voida kokonaan sulkea pois mahdollisuutta”, että jos RQ:lle olisi annettu mahdollisuus tulla kuulluksi, komissiolla saattoi olla mahdollisuus saada tietoonsa hänen näkemyksensä siitä, miten koskemattomuuden pidättämistä koskevat päätökset vaikuttaisivat OLAFin moitteettomaan toimintaan. Tällaiset tiedot saattoivat olla osa RQ:n oma-aloitteisesti esittämiä lausumia, tai ne saatettiin saada vastauksena komission itse hallinnollisessa menettelyssä RQ:lle esittämiin kysymyksiin.

144. Kirjelmissään RQ toteaa asianmukaisesti, että OLAFin pääjohtajana toimivana virkamiehenä hänellä oli näkemyksiä, jotka hän olisi halunnut esittää unionin edusta ja sellaisen henkilön riippumattomuuden turvaamisesta, joka hoitaa näitä erityistehtäviä. Mielestäni on lähes ilmiselvää, että ”ei voida täysin sulkea pois sitä”, että hänen lausumansa (jotka olivat väistämättä asiantuntevia, kun otetaan hänen kokemuksensa OLAFin pääjohtajana) *olisivat* voineet vaikuttaa koskemattomuuden pidättämistä koskevaan lopulliseen päätökseen. Päinvastainen näkemys edellyttäisi, että oletetaan, että komission päätöksestä vastuussa olevat henkilöt ovat yksinkertaisesti sulkeneet korvansa kaikilta RQ:n esittämiltä argumenteilta.

145. En haluaisi tehdä tällaista halventavaa olettamusta komission päätöksentekomenettelystä. Nyt käsiteltävässä asiassa ei onneksi tarvitse menetellä näin. Belgian viranomaisille ilmoitettiin 19.12.2014 päivätyssä kirjeessä, että *komissio haluaisi kuulla RQ:ta*, mutta tämä ei johtunut siitä, että se halusi kunnioittaa hänen perusoikeuttaan tulla kuulluksi, vaan siitä, että komissio halusi ”arvioida täysin kaikista seikoista tietoisena vaikutuksia, joita tällaisella koskemattomuuden pidättämisellä voisi olla OLAFin riippumattomuuteen ja toimintaan ja siten Euroopan unionin etuihin”.<sup>75</sup> Unionin yleisellä tuomioistuimella oli näin ollen selkeitä todisteita siitä, että *komissio itse katsoi*, että RQ:n näkemykset olivat merkityksellisiä ja tärkeitä tehtäessä asianmukaista päätöstä koskemattomuuden pidättämisestä. Tätä taustaa vasten on mielestäni loogisesti mahdotonta päätellä muuta kuin että RQ:n kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden kunnioittaminen olisi erittäin todennäköisesti voinut vaikuttaa hallinnollisen menettelyn lopputulokseen ja näin ollen lopulliseen päätökseen koskemattomuuden pidättämisestä. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että asianomaisen on osoitettava, että riidanalainen päätös olisi ollut erilainen, jos hänen oikeuttaan tulla kuulluksi olisi kunnioitettu.

146. Yleisemmin tarve varmistaa menettelyn oikeudenmukaisuus on puolustautumisoikeuksien ja erityisesti kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden peruseriaate. Evättiinkö asianomaiselta henkilöltä mahdollisuus esittää merkityksellisiä tietoja ennen kuin hänelle vastainen päätös tehtiin? Mielestäni olennaiset arviointiperusteet ovat seuraavat: i) olisivatko tiedot, jotka hän halusi tuoda esiin, olleet merkityksellisiä ja ii) muuttuuko hänen oikeudellinen asemansa hänen vahingokseen, jos toimi toteutetaan? Mielestäni häntä ei tule vaatia osoittamaan tätä laajemmin. Huomautan lisäksi, että oikeus tulla kuulluksi liittyy läheisesti perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohdassa vahvistettuun hallintoelimen velvollisuuteen perustella päätöksensä. Jos hallintoelin ei ota täysimääräisesti huomioon kaikkia seikkoja, jotka ovat merkityksellisiä sen päätöksen kannalta, jonka se aikoo tehdä, se todennäköisesti rikkoo tätä velvoitetta.

147. Katson näin ollen, että kolmannen valitusperusteen toinen osa ei ole perusteltu ja kolmas valitusperuste on näin ollen perusteeton.

<sup>75</sup> Tämä kirje on mainittu edellä 126 kohdassa.



### **Oikeudenkäyntikulut**

148. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan ja 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissio, joka on hävinnyt asian, on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

### **Ratkaisuehdotus**

149. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

- hylkää valituksen ja
- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.