



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

18 päivänä kesäkuuta 2020*

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

Asiassa C-831/18 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 21.12.2018,

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

valittajana,

ja jossa vastapuolena on

RQ, Euroopan komission entinen virkamies, edustajanaan É. Boigelot, avocat,

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras (esittelevä tuomari) sekä tuomarit S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe ja N. Piçarra,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Giacobbo-Peyronnel,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 5.9.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 19.12.2019 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 24.10.2018 antaman tuomion RQ v. komissio (T-29/17, EU:T:2018:717; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla tämä kumosi 2.3.2016 tehdyn komission päätöksen C(2016) 1449 final, joka koskee pyyntöä pidättää RQ:n lainkäyttöllinen koskemattomuus (jäljempänä riidanalainen päätös).

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Pöytäkirja N:o 7

- 2 Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan (N:o) 7 (EUVL 2010, C 83, s. 266; jäljempänä pöytäkirja N:o 7) 11 artiklan a alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Unionin virkamiehillä ja muulla henkilöstöllä on heidän kansallisuudestaan riippumatta jokaisen jäsenvaltion alueella seuraavat erioikeudet ja vapaudet:

- a) lainkäyttölinen koskemattomuus heidän virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien osalta, mukaan lukien heidän suulliset lausumansa sekä kirjalliset esityksensä, jollei sellaisissa perussopimusten määräyksissä, jotka toisaalta koskevat virkamiesten ja muun henkilöstön vastuuta unionia kohtaan ja toisaalta Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaa unionin ja sen virkamiesten ja muun henkilöstön välisissä riidoissa, toisin määrätä. Tämä koskemattomuus jatkuu heidän tehtäviensä päättymisen jälkeenkin;

– –”

- 3 Pöytäkirjassa N:o 7 olevassa 17 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Unionin virkamiehille ja muulle henkilöstölle myönnetään erioikeudet, vapaudet ja helpotukset yksinomaan unionin etuun liittyen.

Kunkin unionin toimielimen on kumottava virkamiehelle tai muulle henkilöstölle myönnetty vapaus silloin, kun toimielin katsoo, että tämä kumoaminen ei ole ristiriidassa unionin edun kanssa.”

- 4 Pöytäkirjassa N:o 7 olevassa 18 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Tämän pöytäkirjan soveltamiseksi unionin toimielimet toimivat yhteistyössä kyseisten jäsenvaltioiden vastuussa olevien viranomaisten kanssa.”

Henkilöstösäännöt

- 5 Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen (jäljempänä henkilöstösäännöt) 23 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Virkamiehen nauttimat erioikeudet ja vapaudet myönnetään ainoastaan unionin edun vuoksi. Ellei [pöytäkirjan N:o 7] määräyksistä muuta johdu, virkamiehet eivät ole vapautettuja henkilökohtaisista velvollisuuksistaan eivätkä voimassa olevien lakien ja järjestysmääräysten noudattamisesta.

Virkamiehen on välittömästi ilmoitettava nimittävälle viranomaiselle tilanteista, joissa joudutaan vetoamaan erioikeuksiin ja vapauksiin.

– –”

- 6 Henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jokainen näissä henkilöstösäännöissä tarkoitettu henkilö voi tehdä häntä koskevasta toimenpiteestä valituksen nimittävälle viranomaiselle, jos kyseinen viranomainen on tehnyt päätöksen tai jos se on jättänyt henkilöstösäännöissä edellytetyn toimenpiteen tekemättä. Valitus on tehtävä kolmen kuukauden kuluessa.

--

Viranomainen antaa perustellun päätöksensä sille, jota asia koskee, neljän kuukauden kuluessa valituksen esittämispäivästä. Jos valitukseen ei ole vastattu tämän määräajan kuluessa, asian katsotaan tulleen hylätyksi hiljaisella päätöksellä, josta voi tehdä valituksen 91 artiklan mukaan.”

Asian tausta ja riidanalainen päätös

- 7 Asian tausta on esitetty valituksenalaisen tuomion 1–18 kohdassa, ja siitä voidaan tehdä tätä oikeudenkäyntimenettelyä varten seuraava yhteenveto.
- 8 Tupakkatuotteiden valmistaja teki komissiolle vuonna 2012 kantelun, jossa esitettiin vakavia väitteitä erään komission jäsenen osallisuudesta lahjontayrityksiin. Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF), jonka pääjohtajana RQ tällöin toimi, aloitti hallinnollisen tutkimuksen tarvittavien tarkastusten suorittamiseksi.
- 9 Kyseisen tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa kerättyjen tietojen perusteella OLAF katsoi, että saattoi olla aiheellista pyytää todistajaa käymään väitettyyn lahjontayritykseen väitetysti osallistuneen henkilön kanssa uusi puhelinkeskustelu, jonka avulla voidaan saada lisänäyttöä.
- 10 Kyseinen puhelinkeskustelu käytiin 3.7.2012. Todistaja soitti puhelun matkapuhelimella OLAFin tiloissa RQ:n suostumuksella ja tämän läsnä ollessa. OLAF nauhoitti puhelun, ja se selostettiin tutkimuksen loppuraportissa.
- 11 Kyseisen hallinnollisen tutkimuksen päättämisen jälkeen belgialaiselle tuomioistuimelle tehtiin rikosilmoitus, jossa vedottiin muun muassa lainvastaiseen puhelinkuunteluun. Voidakseen tutkia kyseisen rikosilmoituksen toimivaltainen belgialainen tutkintatuomari pyysi komissiota pidättämään RQ:n koskemattomuuden, jotta häntä voitaisiin kuulla syytettynä. Koska komissio halusi tarkempia tietoja, Belgian liittovaltion syyttäjä ilmoitti sille tiettyjä OLAFin suorittamaan tutkimukseen liittyviä seikkoja, joita hänen mukaansa voitiin pitää viitteinä rikosoikeudellisesti rangaistavasta lainvastaisesta puhelinkuuntelusta.
- 12 Tässä tilanteessa komissio hyväksyi 2.3.2016 Belgian tuomioistuinlaitoksen pyynnön ja teki riidanalaisen päätöksen, jolla se pidätti pöytäkirjassa N:o 7 olevan 17 artiklan toisen kohdan perusteella RQ:n lainkäytöllisen koskemattomuuden puhelinkeskustelun kuunteluun liittyvien, tosiseikkoja koskevien väitteiden osalta.
- 13 Riidanalaisen päätöksen perusteluista ilmenee, että komissio katsoi, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset olivat toimittaneet sille erittäin selkeitä ja täsmällisiä tietoja, joiden perusteella voitiin katsoa, että RQ:ta vastaan esitetyt väitteet oikeuttivat jatkamaan tutkintaa hänen osaltaan, ja että olisi siis kansallisten viranomaisten kanssa tehtävän vilpittömän yhteistyön periaatteen vastaista kieltäytyä pidättämästä hänen koskemattomuuttaan.
- 14 Riidanalainen päätös annettiin RQ:lle tiedoksi 11.3.2016. Hän teki siitä henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan nojalla valituksen, jonka nimittävä viranomainen hylkäsi 5.10.2016.

Asian käsittelyn vaiheet unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

- 15 RQ nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 17.1.2017 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa vaadittiin riidanalaisen päätöksen ja 5.10.2016 tehdyn päätöksen kumoamista.
- 16 Unionin yleinen tuomioistuin kumosi valituksenalaisella tuomiolla riidanalaisen päätöksen.

- 17 Se hylkäsi aluksi kyseisen tuomion 45 kohdassa komission esittämän oikeudenkäyntiväitteen, joka perustui siihen, että unionin virkamiesten ja toimihenkilöiden koskemattomuuden pidättämistä koskevilla päätöksillä ei muuteta heidän oikeusasemaansa, joten riidanalainen päätös ei ollut kantajalle vastainen toimi.
- 18 Mainitun tuomion 37 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi tältä osin erityisesti, että ”se, että [pöytäkirjassa N:o 7 tarkoitetuista] erioikeuksista ja vapauksista on säädetty unionin yleisen edun perusteella, on perusteena myös toimielimille annetulle toimivallalle pidättää tarvittaessa koskemattomuus, ja se merkitsee sitä, että kyseiset erioikeudet ja vapaudet myönnetään sekä unionille että sen virkamiehille, toimihenkilöille ja parlamentin jäsenille. Pöytäkirjalla [N:o 7] luodaan näin ollen asianomaisten henkilöiden hyväksi subjektiivinen oikeus, jonka noudattaminen varmistetaan perustamissopimuksella käyttöön otetulla oikeussuojakeinojen järjestelmällä”.
- 19 Unionin yleinen tuomioistuin totesi vielä valituksenalaisen tuomion 38 kohdassa, että ”koskemattomuuden pidättämistä koskeva päätös muuttaa siis virkamiehen tai toimihenkilön oikeusasemaa ainoastaan kyseisen suojan poistamisella, jolloin henkilöstä tulee jälleen henkilö, johon sovelletaan jäsenvaltioiden yleistä lainsäädäntöä ja johon voidaan jälleen ilman minkäänlaisten välissä olevien sääntöjen soveltamista kohdistaa kyseisessä yleisessä lainsäädännössä säädettyjä toimenpiteitä, joihin kuuluvat muun muassa vapaudenriisto ja syytetoimet”.
- 20 Unionin yleinen tuomioistuin tutki asiakysymyksen osalta ensin RQ:n viidennen kanneperusteen, joka perustui puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen. Kyseinen kanneperuste sisälsi kolme osaa, joista ensimmäinen koski kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamista, toinen syyttömyysolettaman loukkaamista ja puolueettomuusvelvollisuuden laiminlyöntiä ja kolmas huolellisuusvelvollisuuden laiminlyöntiä. Valituksenalaisen tuomion 52–76 kohdassa esitetyillä perusteilla unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi kanneperusteen ensimmäisen osan ja kumosi näin ollen riidanalaisen päätöksen tutkimatta kyseisen kanneperusteen muita osia tai muita kanneperusteita.
- 21 Unionin yleinen tuomioistuin palautti valituksenalaisen tuomion 52 kohdassa mieleen vakiintuneen oikeuskäytännön, jonka mukaan ”puolustautumisoikeuksien ja erityisesti kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittaminen menettelyssä, jota käydään jotakin henkilöä vastaan ja jonka päätteeksi voidaan tehdä hänelle vastainen päätös, on unionin oikeuden perustavanlaatuisen periaate, jota on noudatettava, vaikka kyseessä olevasta menettelystä ei olisi annettu mitään sääntöjä”. Se täsmänsi kyseisen tuomion 55 ja 56 kohdassa, että niin ikään vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen kaltaisia perusoikeuksia voidaan rajoittaa, kunhan rajoituksista säädetään laissa, niillä kunnioitetaan kyseessä olevan perusoikeuden keskeistä sisältöä ja ne tosiasiallisesti palvelevat yleisen edun mukaisia kyseisellä toimenpiteellä tavoiteltuja tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä.
- 22 Unionin yleinen tuomioistuin huomautti mainitun tuomion 57 kohdassa, että oli riidatonta, ettei kantajaa ollut kuultu ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, minkä jälkeen se totesi, että oli selvitettävä, täyttikö käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva kuulluksi tulemista koskevan oikeuden rajoitus edellä mainitut edellytykset.
- 23 Unionin yleinen tuomioistuin huomautti valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa, että komissio oli perustellut kyseisen kuulluksi tulemista koskevan oikeuden rajoitusta tarpeella noudattaa Belgian viranomaisten johtaman tutkinnan salaisuutta, kuten edellytetään Belgian oikeudessa, johon Belgian viranomaiset olivat vedonneet toteamalla, että Belgian oikeudessa vahvistetaan tutkintasalaisuuden periaate, minkä jälkeen se katsoi kyseisen tuomion 63 kohdassa, että se, että asianomaista henkilöä ei ole kuultu ennalta, voidaan periaatteessa perustella objektiivisesti tutkintasalaisuudella Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 52 artiklan mukaisesti.

- 24 Unionin yleinen tuomioistuin tutki tämän jälkeen, oliko RQ:n kuulematta jättäminen tarpeellista ja oikeasuhteista tutkintasalaisuuden säilyttämiseen ja rikosoikeudenkäynnin moitteettomaan kulkuun nähden. Se korosti valituksenalaisen tuomion 66 ja 67 kohdassa, että jos kansallinen viranomainen vastustaa sitä, että asianomaiselle ilmoitetaan täsmällisesti ja täydellisinä ne seikat, joihin pyyntö koskemattomuuden pidättämisestä perustuu, vetoamalla tutkintasalaisuuteen liittyviin syihin, komission on toimittava yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti ja toteutettava toimenpiteitä, joilla voidaan sovittaa yhteen yhtäältä asianomaisen henkilön kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden kunnioittaminen ennen kuin hänelle vastainen toimi hyväksytään ja toisaalta tutkintasalaisuuteen liittyvät perustellut näkökohdat.
- 25 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa, ettei sen käytössä olevasta asiakirja-aineistosta ilmennyt, että komissio olisi suorittanut tällaisen vertailun riidanalaista päätöstä tehdessään. Se nojautui tältä osin kolmeen kyseisen tuomion 70–72 kohdassa mainittuun seikkaan. Ensinnäkin se siis huomautti, ettei komissio ollut tiedustellut kansallisilta viranomaisilta, mistä syistä kantajan kuuleminen ennalta vaarantaisi tutkintasalaisuuden noudattamisen. Toiseksi se totesi, että Belgian viranomaiset eivät olleet vedonneet vakavaan vaaraan siitä, että asianomainen henkilö vaarantaa tutkinnan moitteettoman kulun, mikä voisi oikeuttaa sen, ettei pyyntöä hänen koskemattomuutensa pidättämisestä anneta hänelle tiedoksi. Kolmanneksi se korosti niiden vastausten puutteellisuutta, jotka Belgian viranomaiset olivat antaneet komission pyyntöön kuulla RQ:ta niiden pyynnöistä pidättää koskemattomuus, ja totesi, ettei komissio missään tapauksessa ollut tiedustellut niiltä mahdollisuudesta laatia näistä pyynnöistä ei-luottamuksellinen versio, joka olisi voitu antaa RQ:lle tiedoksi.
- 26 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi mainitun tuomion 76 kohdassa, ettei voitu sulkea täysin pois, että riidanalainen päätös olisi voinut olla sisällöltään toisenlainen, jos RQ:n oikeutta tulla kuulluksi olisi kunnioitettu, koska RQ olisi voinut ilmaista asianmukaisesti näkemyksensä koskemattomuutensa pidättämisestä ja erityisesti unionin edusta ja oman välttämättömän riippumattomuutensa säilyttämisestä OLAFin pääjohtajan virassa toimivana virkamiehenä.

Asianosaisten vaatimukset unionin tuomioistuimessa

- 27 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin
- kumoaa valituksenalaisen tuomion
 - ratkaisee asian lopullisesti hylkäämällä RQ:n kanteen ja velvoittaa RQ:n korvaamaan sekä unionin yleisessä tuomioistuimessa että nyt vireillä olevassa menettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut ja
 - toissijaisesti, jos asia ei ole ratkaisukelpoinen unionin tuomioistuimessa, palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä lausuu kanteesta uudelleen.
- 28 RQ vaatii, että unionin tuomioistuin
- jättää valituksen kokonaisuudessaan tutkimatta, koska sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat, ja ainakin hylkää sen perusteettomana ja
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut ensimmäisessä oikeusasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut mukaan lukien.

Valituksen tarkastelu

- 29 Komissio vetoaa valituksensa tueksi kolmeen valitusperusteeseen. Ensimmäinen valitusperuste perustuu oikeudelliseen virheeseen, jonka unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt, kun se katsoi, että riidanalainen päätös on virkamiehelle vastainen toimi. Toinen, toissijaisesti esitetty valitusperuste koskee oikeudellista virhettä, jonka unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja SEU 4 artiklan 3 kohdan tulkinnassa ja soveltamisessa. Kolmas, edelleen toissijaisesti esitetty valitusperuste koskee unionin yleisen tuomioistuimen tekemää oikeudellista virhettä komission ”menettelyä” luonnehdittaessa.

Ensimmäinen valitusperuste, joka perustuu oikeudelliseen virheeseen, jonka unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt luonnehtiessaan riidanalaisen päätöksen virkamiehelle vastaiseksi toimeksi

Asianosaisten lausumat

- 30 Komissio väittää ensimmäisessä valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että riidanalaisen päätöksen kaltaiset koskemattomuuden pidättämistä koskevat päätökset ovat unionin virkamiehille vastaisia ja niistä voidaan nostaa kanne unionin tuomioistuimissa.
- 31 Komissio väittää ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että se saattoi nojautua vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, vaikka tätä oikeuskysymystä ei ole saatettu milloinkaan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.
- 32 Komissio väittää erityisesti yhtäältä, ettei yhteisöjen tuomioistuin ole 16.12.1960 annetussa tuomiossa Humblet v. Belgian valtio (6/60-IMM, EU:C:1960:48) lausunut siitä, onko koskemattomuuden pidättämistä koskeva päätös luonteeltaan virkamiehelle vastainen toimi, koska se on perustanut päättelynsä EHTY:n erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 16 artiklaan. Kyseisellä määräyksellä ei kuitenkaan ole vastinetta pöytäkirjassa N:o 7.
- 33 Kyseinen toimielin korostaa toisaalta 15.10.2008 annetun tuomion Mote v. parlamentti (T-345/05, EU:T:2008:440) ja 17.1.2013 annetun tuomion Gollnisch v. parlamentti (T-346/11 ja T-347/11, EU:T:2013:23) osalta, että ne koskevat Euroopan parlamentin jäseniä eivätkä unionin virkamiehiä. Parlamentin jäsenten koskemattomuus ei kuitenkaan ole luonteeltaan eikä ulottuvuudeltaan samanlaista kuin unionin virkamiesten ja muun henkilöstön koskemattomuus.
- 34 Komissio on toiseksi sitä mieltä, että pöytäkirjassa N:o 7 olevan 17 artiklan sanamuodosta, asiayhteydestä ja tarkoituksesta seuraa, että virkamiehen koskemattomuuden pidättämistä koskeva päätös ei ole virkamiehelle vastainen, koska sillä ei muuteta asianomaisen virkamiehen vaan pelkästään unionin ja koskemattomuuden pidättämistä pyytävän jäsenvaltion oikeusasemaa.
- 35 Kyseisestä artiklasta näet ilmenee – mikä on vahvistettu sekä 13.7.1990 annetussa määräyksessä Zwartveld ym. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, 19 kohta) että SEUT 343 artiklassa –, että lainkäytöllisen koskemattomuuden suoja myönnetään unionille itselleen ja että kyseinen suoja on pääsääntöisesti pidätettävä, jollei se ole unionin etujen vastaista. Samoin henkilöstösääntöjen 23 artiklassa, joka on ainoa henkilöstösääntöjen säännös, jossa viitataan virkamiesten erioikeuksiin ja vapauksiin, vahvistetaan – kuten kyseisen säännöksen sanamuodostakin ilmenee –, että nämä erioikeudet ja vapaudet ”myönnetään ainoastaan unionin edun vuoksi”.

- 36 Pöytäkirjassa N:o 7 olevan 17 artiklan tarkoituksena on lisäksi unionin itsensä suojaaminen äärimmäisissä tapauksissa, joissa kansallisten tuomioistuinten toiminta vaarantaisi sen tehtävän hoitamisen.
- 37 Komissio moittii näin ollen unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että tämä on todennut, että pöytäkirjalla N:o 7 luodaan subjektiivisia oikeuksia kyseessä oleville henkilöille. Asianomaisen virkamiehen osalta hänen lainkäytöllisen koskemattomuutensa pidättämisestä tehtyä päätöstä on kuitenkin pidettävä valmistelevana toimena, jolla ainoastaan poistetaan menettelyllinen este kansallisen tuomioistuinmenettelyn normaalille jatkumiselle. Vain kansallisella rikosasiassa annetulla lainvoimaisella ratkaisulla voi olla todellista vaikutusta kyseisen virkamiehen oikeudelliseen asemaan, mikäli siinä määrätään hänelle rangaistus. Mainittu virkamies voi lisäksi aina riitauttaa koskemattomuuden pidättämistä koskevan päätöksen pätevyyden kansallisessa menettelyssä, ja kansallisen tuomioistuimen on epäselvässä tapauksessa esitettävä ennakkoratkaisukysymys unionin tuomioistuimelle. Komissio katsoo, että tällainen päätös vastaa OLAFin päätöstä, jolla aloitetaan virkamiestä koskeva tutkimus tai toimitetaan tutkimuksen päätteeksi sen loppuraportti kansallisille oikeusviranomaisille. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällaiset toimet ovat luonteeltaan valmistelevia eikä niistä voida nostaa kumoamiskannetta.
- 38 Komissio katsoo näin ollen, että valituksenalaisen tuomion 38 kohdassa esitetty unionin yleisen tuomioistuimen perustelu, jonka mukaan virkamiehen tai toimihenkilön koskemattomuuden pidättämisestä tehdyllä päätöksellä muutetaan kyseisen virkamiehen tai toimihenkilön oikeusasemaa pelkästään poistamalla suojele, jota hän sai pöytäkirjassa N:o 7 olevan 11 artiklan nojalla jäsenvaltioiden viranomaisten aloittamia syytetoimia vastaan, perustuu siihen, että koskemattomuutta on tulkittu virheellisesti siten, että sitä pidetään subjektiivisena oikeutena.
- 39 RQ katsoo, että ensimmäinen valitusperuste on jätettävä tutkimatta. Hänen mukaansa komissio toistaa samat väitteet, jotka se on esittänyt ensimmäisessä oikeusasteessa, ja pyrkii siten todellisuudessa pelkästään siihen, että unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetty kanne tutkitaan uudelleen, mikä ei kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan.
- 40 RQ katsoo toissijaisesti, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tehnyt mitään oikeudellista virhettä luonnehtiessaan riidanalaisen päätöksen virkamiehelle vastaiseksi toimeksi.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 41 Aluksi on todettava, että – toisin kuin RQ väittää – ensimmäinen valitusperuste voidaan ottaa tutkittavaksi.
- 42 Jos valittaja riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen tekemän unionin oikeuden tulkinnan tai soveltamisen, ensimmäisessä oikeusasteessa tutkittuja oikeuskysymyksiä voidaan näet käsitellä uudelleen valituksen yhteydessä. Muutoksenhakumenettelyn tarkoitus jäisi näet osaksi toteutumatta, jollei valittaja voisi tällä tavoin perustaa valitustaan perusteisiin ja perusteluihin, jotka on esitetty jo unionin yleisessä tuomioistuimessa (tuomio 20.9.2016, Mallis ym. v. komissio ja EKP, C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 Komissio riitauttaa ensimmäisessä valitusperusteessaan kuitenkin sen, miten unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut ja soveltanut unionin oikeutta ja minkä johdosta tämä on katsonut vastoin komission unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämää argumentaatiota, että riidanalainen päätös oli RQ:lle vastainen toimi, joka saattoi olla kumoamiskanteen kohteena.
- 44 Komission ensimmäisen valitusperusteen asiasisällön tutkinnasta on muistutettava, että henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan tarkoituksessa asianomaiselle vastaisia toimia tai toimenpiteitä ovat ainoastaan sellaiset toimet tai toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka

voivat suoraan ja välittömästi vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi (tuomio 14.9.2006, komissio v. Fernández Gómez, C-417/05 P, EU:C:2006:582, 42 kohta; ks. vastaavasti tuomio 21.1.1987, Strogili v. tilintarkastustuomioistuin, 204/85, EU:C:1987:21, 6 ja 9 kohta sekä tuomio 14.2.1989, Bossi v. komissio, 346/87, EU:C:1989:59, 23 kohta).

- 45 Kuten unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 38 kohdassa todennut, riidanalaisen päätöksen kaltaisella koskemattomuuden pidättämisestä koskevalla päätöksellä muutetaan kyseisen virkamiehen oikeusasemaa ainoastaan poistamalla mainitulle virkamiehelle pöytäkirjassa N:o 7 olevan 11 artiklan a alakohdassa määrättyä lainkäytöllisellä koskemattomuudella annettu suoja, jolloin henkilöstä tulee jälleen henkilö, johon sovelletaan jäsenvaltioiden yleistä lainsäädäntöä ja johon voidaan jälleen ilman minkäänlaisten välissä olevien sääntöjen soveltamista kohdistaa kyseisessä yleisessä lainsäädännössä säädettyjä toimenpiteitä, joihin kuuluvat muun muassa vapaudenriisto ja syytetoimet.
- 46 Koska pöytäkirjassa N:o 7 olevan 11 artiklan a alakohdassa myönnetty unionin virkamiehen lainkäytöllinen koskemattomuus poistetaan hänen toimielimensä nimittävän viranomaisen päätöksellä, jolla muutetaan siis hänen oikeusasemaansa, komissio väittää siis virheellisesti, ettei unionin yleinen tuomioistuin voinut omaksua 15.10.2008 annetussa tuomiossa Mote v. parlamentti (T-345/05, EU:T.2008:440) omaksuttua ratkaisua vastaavaa ratkaisua.
- 47 Pöytäkirjassa N:o 7 unionille tunnustetut erioikeudet ja vapaudet ovat tosin luonteeltaan toiminnallisia, koska niillä pyritään välttämään, että unionin toiminta ja riippumattomuus vaarantuisivat, mikä merkitsee erityisesti sitä, että unionin virkamiehille ja muulle henkilöstölle myönnetyt erioikeudet, vapaudet ja helpotukset on myönnetty ainoastaan unionin edun vuoksi (määräys 13.7.1990, Zwartveld ym., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, 19 ja 20 kohta).
- 48 Unionin virkamiehen koskemattomuuden pidättämisestä koskevalla päätöksellä muutetaan kuitenkin selvästi kyseisen virkamiehen asemaa epäämällä häneltä tämä koskemattomuus, ja kyseinen päätös on näin ollen hänelle vastainen toimi.
- 49 Tämän tuomion 44 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että toimenpidettä pidetään virkamiehelle ”vastaisena toimena” paitsi silloin, kun sillä loukataan tai haitataan virkamiehelle annettua subjektiivista oikeutta, myös yleisemmin silloin, kun sillä muutetaan hänen oikeusasemaansa selvästi.
- 50 Tästä seuraa, että kysymyksellä siitä, luodaanko pöytäkirjassa N:o 7 olevan 11 artiklan a alakohdalla ”asianomaisten henkilöiden – – subjektiivinen oikeus”, kuten unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 37 kohdassa todennut, ei ole merkitystä virkamiehen koskemattomuuden pidättämisestä koskevan päätöksen luonnehtimiselle virkamiehelle vastaiseksi toimeksi. Sama koskee kysymystä siitä, miten unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut valituksenalaisen tuomion 42 kohdassa 16.12.1960 annettua tuomiota Humblet v. Belgian valtio (6/60-IMM, EU:C:1960:48).
- 51 On myös hylättävä komission argumentaatio, jonka mukaan virkamiehen koskemattomuuden pidättämisestä koskeva päätös on luonnehdittava ”valmistelevaksi toimeksi”, koska – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 61 kohdassa lähinnä huomauttanut – asianomaisen oikeusaseman muuttuminen on seurausta riidanalaisen päätöksen kaltaisen päätöksen tekemisestä. Kyseisellä päätöksellä päätetään asianomaisen virkamiehen koskemattomuuden pidättämisestä koskeva menettely, eikä toimielimen, jonka palveluksessa kyseinen virkamies on, sellaista myöhempää toimea ole tarkoitus toteuttaa, jonka virkamies voisi riitauttaa.
- 52 Se valituksenalaisen tuomion 38 kohdassa esitetty syy, jonka vuoksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että unionin virkamiehen tai toimihenkilön koskemattomuuden pidättämisestä koskevalla päätöksellä muutetaan kyseisen virkamiehen tai toimihenkilön oikeusasemaa, riittää oikeuttamaan sen, että riidanalainen päätös luonnehditaan henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi virkamiehelle vastaiseksi toimeksi.

- 53 Valituksenalaisen tuomion 37 ja 42 kohdassa on siis katsottava esitettävän ylimääräisiä perusteluja, joten komission niitä koskeva argumentaation osa on hylättävä tehottamana (ks. vastaavasti tuomio 29.4.2004, komissio v. CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, 68 kohta ja tuomio 29.11.2012, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, C-416/11 P, ei julkaistu, EU:C:2012:761, 45 kohta).
- 54 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäinen valitusperuste on hylättävä perusteettomana.

Toinen valitusperuste, joka perustuu perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja SEU 4 artiklan 3 kohdan tulkinnassa ja soveltamisessa tehtyyn oikeudelliseen virheeseen

Asianosaisten lausumat

- 55 Komissio väittää toisessa valitusperusteessaan, että kun unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 66 ja 67 kohdassa, että sen oli vertailtava keskenään yhtäältä asianomaisen virkamiehen oikeutta tulla kuulluksi ja toisaalta tutkintasalaisuutta, se tulkitsi virheellisesti oikeutta tulla kuulluksi. Komissio väittää olennaisilta osin, että unionin yleisen tuomioistuimen omaksuma laaja tulkinta oikeudesta tulla kuulluksi ”johtaa unionin toimielinten järjestelmälliseen ja perusteettomaan puuttumiseen jäsenvaltioiden lainkäyttöviranomaisten omaan toimivaltaan”.
- 56 Komissio korostaa tältä osin, että se on poikkeuksellisesti ollut yhteydessä kansallisiin viranomaisiin RQ:n osalta, koska RQ toimi OLAFin pääjohtajana koskemattomuuden pidättämistä koskevan pyynnön esittämisajankohtana. Se huomauttaa, ettei se ”tavanomaisessa käytännössään” ole missään yhteydessä kansallisiin viranomaisiin tai asianomaiseen virkamieheen noudattaakseen tutkintasalaisuuteen liittyvää ehdotonta luottamuksellisuutta. Valituksenalaisessa tuomiossa edellytetyllä kysymyksessä olevien intressien vertailulla kyseenalaistetaan sen mukaan kaikkien unionin toimielinten ja elinten vakiintunut käytäntö.
- 57 Komissio väittää lisäksi, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin edellyttää tällaista vertailua, se ei täsmennä sen seurauksia etenkin silloin, kun asianomainen toimielin katsoo, että kyseessä olevan virkamiehen intressi tulla kuulluksi on tärkeämpi kuin tutkintasalaisuuden noudattaminen. Unionin yleinen tuomioistuin ei siis täsmennä, saattoiko asianomainen toimielin kansallisen oikeuden vastaisesti päättää kuulla asianomaista vai oliko sen kieltäydyttävä tällä perusteella pidättämästä hänen koskemattomuutensa.
- 58 Komissio toteaa vielä, että valituksenalaisen tuomion 66 ja 67 kohdassa tarkastellun kaltaista intressivertailua koskeva vaatimus loukkaa keskinäisen luottamuksen ja vilpittömän yhteistyön periaatteita. Jos kansalliset viranomaiset vastustavat komission pyyntöä saada kuulla asianomaista virkamiestä, komissio ei voi valvoa kansallisten viranomaisten kansallisen rikosoikeuden kysymyksestä tekemää arviointia eikä korvata sitä omalla arvioinnillaan. Tätä argumentaatiota tukee komission mukaan 13.7.1990 annettu määräys Zwartveld ym. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315,18 kohta).
- 59 Komissio vetoaa lopuksi siihen, ettei asianomaisen virkamiehen kuulemisesta ennalta ole hyötyä, koska toimielimen on pidätettävä hänen koskemattomuutensa, jollei tämä ole yksinomaan unionin etujen vastaista. Virkamies ei kuitenkaan voi määrittää unionin etuja tai vaikuttaa niihin hänen henkilökohtaisen tilanteensa valossa.
- 60 RQ väittää ensisijaisesti, että toinen valitusperuste on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että komissio vain toistaa siinä ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyt oikeudelliset perusteet.
- 61 RQ väittää toissijaisesti, että tämä valitusperuste on perusteeton.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 62 Samoista syistä, jotka on esitetty tämän tuomion 42 kohdassa, on hylättävä RQ:n esittämä toisen valitusperusteen tutkimatta jättämistä koskeva väite.
- 63 Komissio moittii näet toisella valitusperusteellaan unionin yleistä tuomioistuinta lähinnä siitä, että se on tehnyt oikeudellisen virheen todetessaan valituksenalaisen tuomion 66 ja 67 kohdassa, että komission oli verrattava keskenään yhtäältä sen virkamiehen oikeutta tulla kuulluksi, jota koskemattomuuden pidättämistä rikostutkintaa varten koskeva pyyntö koski, ja toisaalta rikostutkintaan liittyvää tutkintasalaisuutta. Komissio voi tällaisessa asiayhteydessä esittää unionin tuomioistuimessa argumentit, jotka se on jo esittänyt unionin yleisessä tuomioistuimessa ja jotka tämä on hylännyt.
- 64 Toisen valitusperusteen asiakysymyksen tutkinnasta on huomautettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen on unionin oikeuden perustavanlaatuisen periaate (tuomio 22.11.2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 65 Erityisesti oikeudesta tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä on todettava, että kyseinen oikeus on osa edellä mainittua perustavanlaatuista periaatetta ja se on nykyisin vahvistettu paitsi perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa, joilla taataan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kaikissa tuomioistuinmenettelyissä, myös perusoikeuskirjan 41 artiklassa, jolla taataan oikeus hyvään hallintoon (tuomio 22.11.2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 66 Mainitun 41 artiklan 2 kohdassa näet määrätään, että hyvää hallintoa koskevaan oikeuteen sisältyy erityisesti jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti.
- 67 Kyseinen määräys on sanamuotonsakin mukaisesti soveltamisalaltaan yleinen. Tästä seuraa, että oikeutta tulla kuulluksi on kunnioitettava kaikissa menettelyissä, jotka voivat johtaa jollekin henkilölle vastaiseen toimeen silloinkin, kun sovellettavassa säännöstössä ei säädetä nimenomaisesti tällaisesta muodollisuudesta. Oikeus takaa lisäksi jokaiselle henkilölle tilaisuuden esittää hallintomenettelyn aikana hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla kantansa ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka saattaa vaikuttaa hänen intresseihinsä epäedullisesti (ks. vastaavasti tuomio 22.11.2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, 84–87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 68 Unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään tehnyt oikeudellista virhettä katsottuaan sen jälkeen, kun se oli – kuten ensimmäisen valitusperusteen hylkäämisestä ilmenee – perustellusti todennut, että riidanalainen päätös oli asianomaiselle virkamiehelle vastainen toimi, valituksenalaisen tuomion 52–54 kohdassa, että komission oli ennen kyseisen virkamiehen koskemattomuuden pidättämistä koskevan päätöksen tekemistä kuultava häntä.
- 69 Kuten tämän tuomion 47 kohdassa on huomautettu, pöytäkirjaan N:o 7 perustuva unionin virkamiesten ja toimihenkilöiden koskemattomuus on tosin toiminnallista ja sillä pyritään yksinomaan suojaamaan unionin etuja, jolloin vältetään se, että unionin toiminta ja riippumattomuus vaarantuisivat.
- 70 Vaikka kyseinen seikka voi johtaa niiden argumenttien rajaamiseen, jotka asianomainen virkamies voi pätevästi esittää vakuuttaakseen toimielimen, jonka palveluksessa hän on, siitä, ettei hänen koskemattomuuttaan ole pidätettävä, se ei voi kuitenkaan, toisin kuin komissio väittää, oikeuttaa sitä, ettei kyseistä virkamiestä kuulla ennen hänen koskemattomuutensa pidättämistä. Tällainen päätös olisi suoraan ristiriidassa tämän tuomion 67 kohdassa mainitun vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa.

- 71 On kuitenkin myös huomautettava, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan siinä vahvistettujen oikeuksien ja myös sen 41 artiklassa vahvistetun kuulluksi tulemista koskevan oikeuden käyttämistä voidaan rajoittaa. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa edellytetään joka tapauksessa, että rajoituksista säädetään lailla ja niissä on kunnioitettava kyseisen perusoikeuden keskeistä sisältöä. Siinä vaaditaan lisäksi, että tällainen rajoitus on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti välttämätön ja vastaa tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita.
- 72 Unionin yleinen tuomioistuin totesi nyt käsiteltävässä asiassa valituksenalaisen tuomion 61 kohdassa, että Belgian esitutkintalain säännöksissä vahvistetaan tutkintasalaisuuden periaate, samalla kun se täsmensi, että laissa säädetään poikkeuksista mainittuun periaatteeseen.
- 73 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 59 kohdassa lisäksi, että niissä jäsenvaltioissa, joissa tutkintasalaisuudesta säädetään, se on oikeusjärjestyksen periaate, jonka tavoitteena on paitsi suojata tutkimuksia vilpillisen yhteistoiminnan sekä todisteiden ja viitteiden salaamisyritysten estämiseksi myös suojella niitä epäiltyjä tai syytettyjä henkilöitä, joiden syyllisyyttä ei ole näytetty toteen.
- 74 Näiden seikkojen perusteella unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 63 kohdassa, että se, että virkamieistä, jota koskemattomuuden pidättämistä häneen liittyvää rikostutkintaa varten koskeva pyyntö koski, ei kuulla ennalta, ”voidaan periaatteessa perustella – tutkintasalaisuudella perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaisesti” siltä osin kuin – kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi kyseisen tuomion 65 kohdassa – ”yleisesti ottaen se, että asianomaista henkilöä ei kuulla ennen hänen koskemattomuutensa pidättämistä, on omiaan takaamaan tutkintasalaisuuden”.
- 75 Arvioidessaan tällaisen toimenpiteen oikeasuhteisuutta ja välttämättömyyttä unionin yleinen tuomioistuin korosti valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa, että kun ”kansallinen viranomainen asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa vastustaa sitä, että asianomaiselle ilmoitetaan täsmällisesti ja täydellisinä ne seikat, joihin pyyntö koskemattomuuden pidättämisestä perustuu, vetoamalla tutkintasalaisuuteen liittyviin syihin, komission on toimittava yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa – 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”.
- 76 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi näin ollen valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa, että komission oli verrattava keskenään sen virkamiehen kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittamista, jota koskemattomuuden pidättämistä koskeva pyyntö koskee, ja viranomaisten esittämiä näkökohtia, jotta varmistetaan yhtäältä asianomaisen virkamiehen oikeuksien suoja ja unionin edut pöytäkirjan N:o 7 mukaisesti ja toisaalta kansallisten rikosoikeudenkäyntien tehokas ja rauhallinen kulku.
- 77 Toisin kuin komissio väittää, näihin unionin yleisen tuomioistuimen perusteluihin ei sisälly oikeudellista virhettä.
- 78 Vaikka – kuten valituksenalaisesta tuomiosta ilmenee – unionin yleinen tuomioistuin ei sulkenut pois sitä mahdollisuutta, että toimielin tekee koskemattomuuden pidättämistä koskevan päätöksen kuulematta asianomaista henkilöä, tällaista mahdollisuutta on kuitenkin käytettävä vain asianmukaisesti perustelluissa poikkeustapauksissa.
- 79 Ei näet voida olettaa, että kaikki rikostutkinnat merkitsevät järjestelmällisesti vaaraa siitä, että niiden kohteena olevat henkilöt yrittävät salata todisteita ja viitteitä tai että kyseiset henkilöt harjoittavat vilpillistä yhteistoimintaa, mikä oikeuttaa sen, ettei heille kerrota etukäteen heitä koskevasta tutkinnasta.

- 80 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi perustellusti valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa, että ennen kuin komissio päättää, että kyse on poikkeustapauksesta, joka oikeuttaa pidättämään kyseessä olevan henkilön koskemattomuuden kuulematta häntä etukäteen, sen on asianomaisten kansallisten viranomaisten kanssa tehtävää vilpittömää yhteistyötä koskevaa periaatetta noudattaen toteutettava toimenpiteitä, joilla voidaan taata asianomaisen kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittaminen, vaarantamatta samanaikaisesti niitä etuja, jotka tutkintasalaisuudella pyritään turvaamaan.
- 81 Toisin kuin komissio väittää, velvollisuus suorittaa tällainen vertailu ei ole ristiriidassa keskinäisen luottamuksen sekä komission ja kansallisten viranomaisten välisen lojaalin yhteistyön periaatteiden kanssa.
- 82 Valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa mainitun vertailun avulla komissio voi näet noudattaa sekä niitä menettelyllisiä vaatimuksia, jotka saattavat sitoa asianomaisia kansallisia viranomaisia, että mahdollisimman hyvin asianomaisen oikeutta tulla kuulluksi. Sen avulla komissio voi myös poikkeustapauksissa oikeuttaa sen, ettei asianomaista voida kuulla ennen hänen koskemattomuutensa pidättämistä, niihin etuihin nähden, jotka tällaisella kuulemisella vaarannettaisiin.
- 83 Siltä osin kuin lisäksi on kyse komission argumentista, joka on esitetty tämän tuomion 57 kohdassa ja jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt täsmentämättä, miten koskemattomuuden pidättämistä koskevaan pyyntöön olisi vastattava siinä tilanteessa, jossa komissio katsoisi valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa tarkoitettua vertailun perusteella, että asianomaisen oikeus tulla kuulluksi on tärkeämpi kuin tutkintasalaisuus, on riittävää todeta, että koska unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei vaadittua vertailua ollut tehty käsiteltävässä asiassa, sen ei tarvinnut lausua tästä tilanteesta.
- 84 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että toinen valitusperuste on hylättävä.

Kolmas valitusperuste, joka perustuu unionin yleisen tuomioistuimen tekemään virheelliseen arviointiin komission riidanalaista päätöstä tehdessään noudattamasta menettelystä

Asianosaisten lausumat

- 85 Komissio väittää kolmannessa valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen arvioidessaan virheellisesti komission riidanalaista päätöstä tehdessään noudattamaa menettelyä siltä osin kuin se katsoi, ettei komissio ollut ottanut huomioon valituksenalaisen tuomion 66 ja 67 kohdassa edellytettyä kyseessä olevien intressien vertailua.
- 86 Komissio katsoo erityisesti, että jos oletetaan, että tällaista vertailua koskeva vaatimus on perusteltu, on katsottava, että se on nyt käsiteltävässä asiassa joka tapauksessa suorittanut vaaditun tarkastuksen. Se väittää, että se on tehnyt riidanalaisen päätöksen vasta oltuaan useaan kertaan yhteydessä Belgian viranomaisiin, saatuaan Belgian syyttäjältä yksityiskohtaisia selityksiä, tutkittuaan rikosoikeudellisen menettelyn asiakirja-aineiston paikan päällä ja lopuksi kuultuaan Belgian rikosoikeuden asiantuntijaa.
- 87 Komissio moittii unionin yleistä tuomioistuinta lisäksi siitä, että se on valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa asettanut suhteettomia vaatimuksia niihin toimenpiteisiin nähden, joita komission olisi pitänyt tarkastella kunnioittaakseen RQ:n oikeutta tulla kuulluksi. Nämä toimenpiteet johtavat sen mukaan järjestelmällisesti unionin toimielinten perusteettomaan puuttumiseen kansallisen rikoslainkäytön toimintaan.

- 88 Komissio riitauttaa lopuksi valituksenalaisen tuomion 76 kohdassa esitetyn perustelun, jonka mukaan ei voida täysin sulkea pois, että jos RQ:lle olisi annettu mahdollisuus ilmaista asianmukaisesti näkemyksensä unionin edusta ja oman välttämättömän riippumattomuutensa säilyttämisestä OLAFin pääjohtajana, komission päätös olisi ollut sisällöltään erilainen. Komission mukaan näet yhtäältä sillä, että RQ oli OLAFin pääjohtaja, ei ollut merkitystä, koska RQ oli nostanut kanteensa henkilökohtaisesti, ja toisaalta asianomaisen virkamiehen asema ei voi määrittää unionin edun arviointia, joka kuuluu toimielinten yksinomaiseen toimivaltaan, tai vaikuttaa siihen.
- 89 RQ katsoo, että nyt esillä oleva valitusperuste koskee unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikoista tekemää arviointia ja se on siis jätettävä tutkimatta. RQ väittää toissijaisesti, että tämä valitusperuste on perusteeton.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 90 Komission kolmannen valitusperusteen tueksi esittämä argumentaatio sisältää lähinnä kaksi osaa.
- 91 Komissio väittää kyseisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 74 kohdassa, että se, ettei RQ:ta ollut kuultu ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, ylitti sen, mikä on tarpeen tutkintasalaisuuden säilyttämisen tavoitteen saavuttamiseksi, ja oli näin ollen ristiriidassa perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistetun kuulluksi tulemista koskevan oikeuden keskeisen sisällön kanssa.
- 92 On huomautettava, että komissio ei tällä argumentaatiolla kyseenalaista unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikoista tekemää arviointia vaan kyseisten tosiseikkojen oikeudellisen luonnehdinnan. Se väittää erityisesti, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 74 kohdassa virheellisesti sen käytettävissä olevan asiakirja-aineiston perusteella, että komissio oli loukannut RQ:n oikeutta tulla kuulluksi ja tehnyt tältä osin oikeudellisen virheen.
- 93 Toisin kuin RQ väittää, kolmannen valitusperusteen ensimmäinen osa voidaan siis ottaa tutkittavaksi. Kun unionin yleinen tuomioistuin on määrittänyt asian tosiseikaston tai arvioinut sitä, unionin tuomioistuin on näet toimivaltainen harjoittamaan tämän tosiseikaston oikeudelliseen luonnehdintaan ja unionin yleisen tuomioistuimen sen pohjalta tekemiin oikeudellisiin päätelmiin kohdistuvaa valvontaa (tuomio 6.4.2006, *General Motors v. komissio*, C-551/03 P, EU:C:2006:229, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 94 Tämän ensimmäisen osan asiakysymyksen osalta on huomautettava, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa, ettei komissio ollut suorittanut käsiteltävässä asiassa kyseisen tuomion 67 ja 68 kohdassa mainitun mukaista intressien vertailua.
- 95 Se perusti arviointinsa valituksenalaisen tuomion 70–72 kohdassa esitettyihin toteamuksiin, joiden mukaan ensinnäkin komissio ei ollut pyytänyt Belgian toimivaltaisia viranomaisia esittämään syyt, joiden vuoksi RQ:n kuuleminen ennen hänen koskemattomuutensa mahdollista pidättämistä vaarantaisi tutkintasalaisuuden noudattamisen, tai laatimaan koskemattomuuden pidättämistä koskevasta pyynnöstä ei-luottamuksellista versiota, joka voitaisiin antaa tiedoksi RQ:lle. Mainitut viranomaiset eivät toiseksi olleet vedonneet mihinkään sen kaltaiseen seikkaan – kuten RQ:n pakenemisen vaaraan tai siihen, että RQ hävittää todistusaineistoa –, joka olisi voinut oikeuttaa sen, ettei hänen koskemattomuutensa pidättämistä koskevaa pyyntöä anneta tiedoksi. Belgian viranomaisten vastaukset komission pyyntöihin olivat kolmanneksi ja lopuksi puutteellisia, eikä niiden perusteella voitu ymmärtää sitä, miksi kyseiset viranomaiset eivät antaneet komission kuulla RQ:ta tämän koskemattomuuden pidättämistä koskevasta pyynnöstä.

- 96 Näiden tosiseikkoja koskevien toteamusten nojalla, joita ei voida kyseenalaistaa muutoksenhakuvaiheessa, jollei tosiseikkoja ja selvitysaineistoa ole vääristetty, mihin komissio ei ole vedonnut lainkaan nyt käsiteltävässä asiassa (ks. vastaavasti tuomio 18.3.2010, Trubowest Handel ja Makarov v. neuvosto ja komissio, C-419/08 P, EU:C:2010:147, 30 ja 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), unionin yleinen tuomioistuin saattoi todeta valituksenalaisen tuomion 74 kohdassa oikeudellista virhettä tekemättä, että se, että kantajaa ei ollut kuultu ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, ylitti sen, mikä on tarpeen kyseessä olevan tavoitteen saavuttamiseksi, ja oli näin ollen ristiriidassa perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistetun kuulluksi tulemista koskevan oikeuden keskeisen sisällön kanssa.
- 97 Komissio ei voi tässä yhteydessä moittia unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se ole ottanut huomioon sitä, että komissio oli ollut yhteydessä Belgian toimivaltaisiin viranomaisiin. Unionin yleinen tuomioistuin on ottanut huomioon kyseisen yhteydenpidon, vaikka se katsoikin tosiseikkojen arviointia koskevan yksinomaisen toimivaltansa puitteissa, että – toisin kuin komissio väittää – komission näiden yhteydenpitojen johdosta saamat selitykset olivat puutteellisia eivätkä ne olleet riittävän yksityiskohtaisia.
- 98 Komissio ei myöskään voi unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin perusteltavuuden kyseenalaistamiseksi vedota siihen, että se oli tutkinut paikan päällä rikosoikeudellisen menettelyn asiakirja-aineiston ja että se oli kuullut Belgian rikosoikeuden asiantuntijaa. Olettaen, että tällaiset seikat pitävät paikkansa, pelkästään niiden perusteella ei kuitenkaan missään tapauksessa voida osoittaa, että RQ:n oikeutta tulla kuulluksi on kunnioitettu. Komissio ei näet väitä, että se on vedonnut unionin yleisessä tuomioistuimessa seikkoihin, jotka ovat ilmenneet kansallisen rikosoikeudellisen menettelyn asiakirja-aineiston tutkinnasta tai belgialaisen asiantuntijan kuulemisesta ja jotka olisivat voineet oikeuttaa sen, ettei RQ:ta ollut kuultu etukäteen.
- 99 Komissio ei voi lopuksi myöskään vedota tämän tuomion 87 kohdassa esitettyyn argumenttiin, jonka mukaan lähinnä unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa asettanut suhteettomia vaatimuksia virkamiehen koskemattomuuden pidättämiselle ilman, että häntä kuultiin etukäteen, siltä osin kuin kyseiset vaatimukset olisivat johtaneet unionin toimielinten puuttumiseen jäsenvaltion rikoslainkäytön toimintaan.
- 100 Tältä osin on huomautettava, että unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa todennut olennaisilta osin – vaikka se on tarkastellut esimerkinomaisesti useita sellaisia tilanteita, joissa virkamiehen koskemattomuuden pidättämistä voitaisiin harkita kuulematta häntä etukäteen –, että Belgian viranomaiset eivät olleet esittäneet menettelyssä, jonka päätteeksi riidanalainen päätös tehtiin, riittäviä seikkoja, joilla tällainen menettely voidaan perustella.
- 101 Ei voida kuitenkaan katsoa, että komissiolle asetettu velvollisuus huolehtia siitä, että kansalliset viranomaiset toimittavat sille unionin yleisen tuomioistuimen esimerkinomaisesti mainitsemien kaltaisia riittävän vakuuttavia seikkoja kuulluksi tulemista koskevan oikeuden vakavan loukkaamisen oikeuttamiseksi, on suhteeton. Näin on varsinkin, koska – toisin kuin komissio väittää – tällaisten seikkojen esittäminen ei luonnostaan merkitse puuttumista sen asianomaisen jäsenvaltion menettelyyn, jota sitoo komission tavoin vilpittömän yhteistyön velvollisuus, josta määrätään SEU 4 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täydessään.
- 102 Kolmannen valitusperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä perusteettomana.
- 103 Kyseisen valitusperusteen toisesta osasta on aluksi todettava, ettei komissio pyri tällä osalla kyseenalaistamaan unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikoista tekemää arviointia vaan se väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki lähinnä oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion

- 76 kohdassa, ettei voitu täysin sulkea pois sitä, että jos RQ:lle olisi annettu mahdollisuus ilmaista näkemyksensä koskemattomuutensa pidättämisestä, riidanalainen päätös olisi ollut sisällöltään toisenlainen.
- 104 Samoista syistä, jotka on esitetty kolmannen valitusperusteen ensimmäisen osan osalta, tämän valitusperusteen toinen osa voidaan siis ottaa tutkittavaksi.
- 105 Tämän toisen osan asiakysymyksen tutkinnan osalta on huomautettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien, erityisesti kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden, loukkaamisesta seuraa kyseessä olevan hallintomenettelyn päätteeksi tehdyn päätöksen kumoaminen ainoastaan, jos menettely olisi voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen ilman kyseistä sääntöjenvastaisuutta (tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 14.6.2018, Makhlouf v. neuvosto, C-458/17 P, ei julkaistu, EU:C:2018:441, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 106 Unionin tuomioistuin on täsmentänyt tältä osin, ettei valittajaa, joka vetoaa puolustautumisoikeuksiensa loukkaamiseen, voida vaatia osoittamaan sitä, että asianomaisen unionin toimielimen päätös olisi ollut sisällöltään toisenlainen, vaan ainoastaan, ettei tällainen mahdollisuus ole täysin poissuljettu (tuomio 1.10.2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. neuvosto, C-141/08 P, EU:C:2009:598, 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 107 Tätä kysymystä on lisäksi arvioitava kunkin yksittäistapauksen erityisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella (ks. vastaavasti tuomio 10.9.2013, G. ja R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 40 kohta).
- 108 Tältä osin on muistutettava, että – kuten pöytäkirjassa N:o 7 olevassa 17 artiklassa ja henkilöstösääntöjen 23 artiklassa todetaan – unionin virkamiehen ja toimihenkilön nauttimat erioikeudet ja vapaudet myönnetään ainoastaan unionin edun vuoksi.
- 109 Unionin virkamiehelle myönnetyn koskemattomuuden tarkoitus, sellaisena kuin se ilmenee kyseisestä säännöksestä ja määräyksestä, on otettava huomioon arvioitaessa kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden mahdollisen loukkaamisen vaikutusta tämän koskemattomuuden pidättämisestä tehdyn päätöksen laillisuuteen.
- 110 Lisäksi myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut parlamentaarista koskemattomuutta koskevassa tuomiossa tässä tarkoituksessa, että tällaisen koskemattomuuden toteuttamisen vaikutusta asianomaisen oikeuksiin on arvioitava koskemattomuuden institutionaalisen tavoitteen säilyttämistä koskevien vaatimusten kannalta (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 3.12.2009, Kart v. Turkki, CE:ECHR:2009:1203JUD000891705, 95 kohta).
- 111 Tästä seuraa, että sen virkamiehen, jota koskemattomuuden pidättämisestä koskeva pyyntö koskee, henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyvät näkökohdat, joihin kyseisellä virkamiehellä on parhaat edellytykset vedota, jos häntä kuullaan tästä pyynnöstä, eivät ole merkityksellisiä sen kannalta, miten mainitun pyynnön johdosta on toimittava. Tältä osin on merkitystä ainoastaan yksikön etuun liittyvillä näkökohdilla.
- 112 Näin ollen virkamies, joka on nostanut kanteen koskemattomuutensa pidättämisestä koskevasta päätöksestä, ei voi vain vedota abstraktisti tällaisen päätöksen kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi siihen, että oikeutta tulla kuulluksi on loukattu. Hänen on näytettävä toteen, ettei ole täysin poissuljettua, että asianomainen unionin toimielimen päätös olisi ollut sisällöltään toisenlainen, jos hän olisi voinut vedota yksikön etua koskeviin argumentteihin ja seikkoihin.

- 113 Valituksenalaisesta tuomiosta ei kuitenkaan ilmene, että unionin yleinen tuomioistuin olisi varmistanut, että RQ on esittänyt tällaiseen näyttöön liittyviä argumentteja.
- 114 Ensimmäisen oikeusasteen oikeudenkäyntiasiakirjoista, jotka on toimitettu unionin tuomioistuimeen unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 167 artiklan 2 kohdan mukaisesti, näet ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin on vain toistanut valituksenalaisen tuomion 76 kohdassa lähes samaa sanamuotoa käyttäen RQ:n kannekirjelmään sisältyvän epämääräisen väitteen, joka koskee argumentaatiota, jonka hän olisi voinut esittää, jos häntä olisi kuultu ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä.
- 115 Kyseisen väitteen lisäksi RQ ei ole esittänyt unionin yleiselle tuomioistuimelle toimittamissaan kirjelmässä mitään seikkaa, joka koskee yksikön etua, joka voisi oikeuttaa hänen koskemattomuutensa säilyttämisen, ja johon hän olisi voinut vedota, jos häntä olisi kuultu ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä.
- 116 Näin ollen on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että RQ:n kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaaminen oikeutti kumoamaan riidanalaisen päätöksen, vaikka RQ ei ollut osoittanut, ettei ollut täysin poissuljettua, että komission päätös olisi ollut sisällöltään toisenlainen, jos hänelle olisi annettu mahdollisuus käyttää oikeuttaan tulla kuulluksi.
- 117 Kolmannen valitusperusteen toinen osa on siis hyväksyttävä ja valituksenalainen tuomio on kumottava.

Kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa

- 118 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jos unionin yleisen tuomioistuimen päätös kumotaan, unionin tuomioistuin voi joko itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.
- 119 Tässä tapauksessa asia on ratkaisukelpoinen siltä osin kuin on kyse RQ:n viidennen kanneperusteen ensimmäisestä osasta, joka perustuu kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamiseen.
- 120 Toisen ja kolmannen valitusperusteen tarkastelun yhteydessä esitetyistä perusteluista näet ilmenee, että vaikka komissio ei ole kunnioittanut RQ:n oikeutta tulla kuulluksi ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, tällainen loukkaaminen ei voi oikeuttaa kyseisen päätöksen kumoamista, koska RQ ei ole osoittanut, ettei ollut täysin poissuljettua, että mainittu päätös olisi ollut sisällöltään toisenlainen, jos kyseistä loukkaamista ei olisi tapahtunut.
- 121 On siis hylättävä RQ:n viidennen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka perustuu kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamiseen.
- 122 Muilta osin asia ei ole ratkaisukelpoinen, koska unionin yleinen tuomioistuin ei ole tutkinut RQ:n kanteensa tueksi esittämiä muita kanneperusteita ja väitteitä.
- 123 Asia on näin ollen palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen.

Oikeudenkäyntikulut

- 124 Koska asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, tähän valitukseen liittyvistä oikeudenkäyntikuluista on päätettävä myöhemmin.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Unionin yleisen tuomioistuimen 24.10.2018 antama tuomio RQ vastaan komissio (T-29/17, EU:T:2018:717) kumotaan.**
- 2) **Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostetun kanteen viidennen kanneperusteen ensimmäinen osa hylätään.**
- 3) **Asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen lausunnon antamiseksi kanteen ensimmäisestä, toisesta, kolmannelta ja neljännestä kanneperusteesta sekä viidennen kanneperusteen toisesta ja kolmannelta osasta.**
- 4) **Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.**

Allekirjoitukset