JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
3 päivänä heinäkuuta 2003 [1]

I Johdanto

1. Käsiteltävänä oleva asia koskee Euroopan oikeusasiamiehen tekemää valitusta Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-209/00, Lamberts v. Euroopan oikeusasiamies, 10.4.2002 antamasta tuomiosta. [2] Kyseisessä tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi kanteen, joka koski kansalaisen oikeutta saada korvausta Euroopan oikeusasiamiehen tehtäviään suorittaessaan tekemän laiminlyönnin vuoksi aiheutuneesta vahingosta, täyttävän tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Sen jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kanteen.

2. Euroopan oikeusasiamies vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antaman tuomion tutkittavaksi ottamisen osalta. Kansalainen, jota asia koskee, Lamberts, vaatii yhteisöjen tuomioistuinta vahvistamaan aiemman tuomion tutkittavaksi ottamisen edellytysten osalta ja vaatii lisäksi hyväksymään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen pääasian kanteen.

3. Arvioitaessa sitä, täyttääkö kanne tutkittavaksi ottamisen edellytykset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, on tarkasteltava tarkemmin Euroopan parlamentin EY 195 artiklan perusteella nimittämän oikeusasiamiehen asemaa ja toimivaltuuksia. Samalla on käsiteltävä hänen toimintansa valvontaa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. EY 21 artiklan 2 kohdan mukaan jokainen unionin kansalainen voi kääntyä 195 artiklan mukaisesti asetettavan oikeusasiamiehen puoleen. EY 195 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Euroopan parlamentti nimittää oikeusasiamiehen valtuuksin ottaa vastaan unionin kansalaisilta sekä niiltä luonnollisilta henkilöiltä tai oikeushenkilöiltä, joiden asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa, kanteluja yhteisön toimielinten ja laitosten toimin-

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.
2 — Asia T-209/00, Kok. 2002, s. II-2203.

nassa ilmenneistä epäkohdista, lukuun ottamatta yhteisön tuomioistuimen ja yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöeliminä.

Tehtävänsä mukaisesti oikeusasiamies suorittaa tutkimukset, joita hän pitää perusteltuina, omasta aloitteestaan taikka hänelle suoraan tai Euroopan parlamentin jäsenen välityksellä toimitetun kantelun perusteella, niitä tapauksia lukuun ottamatta, joissa epäilyksenalaisia seikkoja käsitellään tai on käsitelty oikeudenkäynnissä. Jos oikeusasiamies toteaa epäkohdan, hän saattaa asian sen toimielimen käsiteltäväksi, jota asia koskee, ja tämä toimielin antaa lausuntonsa asiasta hänelle kolmen kuukauden määräajassa. Tämän jälkeen oikeusasiamies antaa asiasta kertomuksen Euroopan parlamentille ja asianomaiselle toimielimelle. Kantelun tekijälle annetaan tiedoksi näiden tutkimusten tulokset.

Oikeusasiamies antaa Euroopan parlamentille vuosittain kertomuksen tutkimustensa tuloksista.

2. – – Yhteisön tuomioistuin voi Euroopan parlamentin pyynnöstä erottaa oikeusasiamiehen, jos hän ei enää täytä niitä vaatimuksia, joita hänen tehtävänsä edellyttävät, tai jos hän on syyllistynyt vakavaan rikkomukseen.

3. Oikeusasiamies hoitaa tehtäväänsä täysin riippumattomana. Tehtäväänsä hoitaessaan hän ei pyydä eikä ota ohjeita miltään taholta. Oikeusasiamies ei saa toimikautensa aikana harjoittaa muuta palkallista tai palkatonta ammattitoimintaa. — – "

5. Euroopan parlamentti antoi 9.3.1994 EY 195 artiklan 4 kohtaan perustuvan päätöksen 94/262/EHTY oikeusasiamiehen ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista. [3]

6. Päätöksen 94/262/EHTY 14 artiklan mukaan oikeusasiamies antaa tämän päätöksen täytäntöönpanoa koskevat määräykset. Hän antoi 16.10.1997 täytäntöönpanoa koskevat määräykset, jotka tulivat voimaan 1.1.1998. Nämä määräykset on julkaistu kaikilla unionin virallisilla kielillä oikeusasiamiehen internet-sivuilla. [4]

3 — EYVL L 113, s. 15.

4 — www.euro-ombudsman.eu.int

7. Esillä olevan asian kannalta merkityksellisten päätöksen 94/262/EHTY säännösten ja täytäntöönpanoa koskevien määräysten sisältöä on käsitelty laajasti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen riidanalaisessa tuomiossa (tuomion 6–15 kohta).

8. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa käyty menettely käynnistettiin EY 235 artiklan perusteella, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta ratkaista 288 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettua vahingonkorvausta koskevat riidat. EY 288 artiklan 2 kohdassa määrätään: "Sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella yhteisö korvaa toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti."

III Asian tosiseikat

9. Lyhyesti esitettynä kyse on siitä, että Lamberts osallistui komission järjestämään sisäiseen kilpailuun, jonka tarkoituksena oli ura-alueen A määräaikaisten toimihenkilöiden vakinaistaminen. Hän ei läpäissyt suullista koetta. Lamberts pitää syynä tähän sitä, että hän oli suulliseen kokeeseen osallistuessaan sellaisten lääkkeiden vaikutuksen alaisena, jotka saattoivat aiheuttaa väsymystä ja heikentää keskittymiskykyä. Lääkitys johtui joitakin viikkoja ennen suullista koetta tapahtuneesta onnettomuudesta. Lamberts ei pyytänyt suullisen kokeen siirtämistä, koska kutsukirjeessä todettiin, että kokeen ajankohtaa ei ollut mahdollista muuttaa.

10. Tämän jälkeen Lamberts kanteli päätöksestä Euroopan oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamies otti asian käsiteltäväksi, mutta ei tehnyt siinä Lambertsia tyydyttävää ratkaisua. Komissio ei hyväksynyt Lambertsin ehdotusta sovintoratkaisun etsimisestä. Oikeusasiamies antoi tosin kriittisen huomautuksen komission hallintokäytännöstä yleensä.

11. Nykyään komissio sisällyttää hyvän hallintotavan mukaisesti suullisia kokeita koskeviin kutsukirjeisiinsä ilmoituksen siitä, että hakijat voivat pyytää kokeen siirtämistä myöhempään ajankohtaan, jos jokin poikkeuksellinen tilanne estää hakijan osallistumisen kokeeseen kutsukirjeessä mainittuna päivänä. Oikeusasiamies kuitenkin katsoi Lambertsin osalta, että tällä muutetulla ohjeella ei ollut merkitystä menneisyydessä tapahtuneisiin tosiseikkoihin.

12. Pääasian tosiseikkoja on käsitelty laajemmin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen riidanalaisessa tuomiossa.

IV Riidanalainen tuomio

13. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin käsittelee aluksi kanteen tutkittavaksi ottamista (tuomion 48–60 kohta). Se viittaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytän-

töön, jonka mukaan EY 235 ja EY 288 artiklasta seuraa, että yhteisöjen toimielimiä vastaan on mahdollista nostaa kanne sopimussuhteen ulkopuoliseen vastuuseen liittyen silloin, kun toimielin on tehnyt tehtävässään virkavirheen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että kanne täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

14. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuinten oikeusasiamieheen nähden harjoittama valvonta on rajoitettua, sillä oikeusasiamiehellä on hyvin laaja harkintavalta. Kuitenkaan ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että oikeusasiamies on tehtäviään suorittaessaan syyllistynyt sellaiseen ilmeiseen virheeseen, joka aiheuttaa vahinkoa asianomaiselle kansalaiselle. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa myös, että EY 235 artikla on tarkoitettu yhteisön oikeuden itsenäiseksi oikeussuojakeinoksi.

15. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkää pääasian kanteen (tuomion 61–89 kohta), koska Lamberts ei ole osoittanut, että oikeusasiamies olisi hänen kanteluaan käsitellessään syyllistynyt virkavirheisiin. Tuomioistuin päätyy tähän ratkaisuun viiden Lambertsin esittämän väitteen arvioinnin perusteella.

16. Lamberts väittää ensinnäkin, että oikeusasiamiehen olisi pitänyt ilmoittaa hänelle mahdollisuudesta nostaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa komission päätöstä koskeva kanne. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan kansalaisen on harkittava, kumpi käytettävissä oleva keino palvelee hänen etujaan paremmin. Näin on erityisesti silloin, kun kysymys on yhteisöjen toimihenkilöstä. Hänen oletetaan tuntevan kanteen nostamista ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Oikeusasiamies voi antaa kansalaiselle tätä koskevia neuvoja, mutta mitään sellaista nimenomaista säännöstä, jonka perusteella oikeusasiamiehen olisi näin tehtävä, ei kuitenkaan ole.

17. Toiseksi kantaja väittää, että oikeusasiamies ei ole käsitellyt hänen kanteluaan puolueettomasti ja objektiivisesti, koska tämä otti huomioon komission lausunnon, vaikka lausunnon englanninkielinen versio — kantaja oli käyttänyt kantelussaan englantia — oli toimitettu oikeusasiamiehen asettaman määräajan päätyttyä. Lisäksi lausunnon englanninkielinen versio ei vastaa alun perin lähetettyä ranskankielistä versiota. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa tältä osin, että oikeusasiamiehen asianomaiselle toimielimelle asettama määräaika ei ole preklusiivinen määräaika. Kieliversiot eivät myöskään eroa toisistaan oikeusasiamiehen tekemän tutkinnan kannalta oleellisissa kohdissa.

18. Kantaja valittaa kolmanneksi siitä, että oikeusasiamies käsitteli hänen kanteensa hitaasti. Oikeusasiamies teki päätöksensä kantelusta yli kymmenen kuukauden kuluttua siitä, kun kantelija oli tehnyt huomautuksensa komission lausunnosta ja lähes 16 kuukauden kuluttua siitä, kun hän teki kantelunsa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että sovellettavissa säännöksissä ei aseteta mitään täsmällistä määräaikaa, jonka kuluessa oikeusasiamiehen on käsiteltävä kantelut. Hänen on kuitenkin noudatettava tapauksen olosuhteiden

kannalta kohtuullista aikaa. On kuitenkin otettava huomioon, että oikeusasiamiehelle on asetettu velvollisuus paitsi etsiä mahdollisuuksien mukaan asianomaisen kansalaisen erityisen edun mukainen ratkaisu myös yksilöidä ja pyrkiä poistamaan hallinnollinen epäkohta yleisen edun nimissä.

19. Neljänneksi kantaja väittää, että oikeusasiamiestä sitoo keinoja koskeva velvollisuus etsiä sovintoratkaisu ja ratkaista asia kantelijaa tyydyttävällä tavalla. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa, että oikeusasiamiehellä on hyvin laaja harkintavalta tältä osin. Tästä seuraa, että oikeusasiamiehen sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu voi syntyä vain, kun kysymyksessä on hänelle tässä yhteydessä kuuluvien velvollisuuksien räikeä ja ilmeinen laiminlyönti. Oikeusasiamies ei pääsääntöisesti voi pelkästään lähettää toimielimen lausuntoja asianomaiselle kansalaiselle. Oikeusasiamies on kuitenkin esillä olevassa asiassa tutkinut komission kannan perusteita ja näin ollen voinut virheeseen syyllistymättä päätellä päätöksessään, että sovintoratkaisuun, joka tyydyttäisi kantajan vaatimukset, ei päästä.

20. Kantaja väittää viidenneksi, että antaessaan kriittisen huomautuksen päätöksessään oikeusasiamies rikkoi täytäntöönpanosäännösten 7 artiklaa. Tämän säännöksen mukaan oikeusasiamies antaa kriittisen huomautuksen vain muun muassa silloin, kun hallinnollisella epäkohdalla ei ole yleistä vaikutusta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että osoitettaisiin, että vaikka oikeusasiamies olisi rikkonut tätä säännöstä, oikeusasiamiehen menettely ei missään tapauksessa ole aiheuttanut kantajalle vahinkoa. Säännöstä ei ole tarkoitettu asianomaisen kansalaisen yksityisten etujen suojaamiseksi.

V Yhteisöjen tuomioistuimeen tehty valitus

21. Euroopan oikeusasiamies on valittanut esillä olevasta asiasta 21.6.2002 tehdyllä valituksella, joka on saapunut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen 24.6.2002. Oikeusasiamies vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antamaan tuomioon sisältyvän päätöksen siitä, että vahingonkorvauskanne otettiin tutkittavaksi ja

— toteaa, että kanne jätetään tutkimatta.

22. Lamberts on jättänyt vastineensa 29.8.2002 päivättynä valituksena, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 2.9.2002. Lamberts vaatii vastineessaan, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää oikeusasiamiehen valituksen

— kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antamaan tuomioon sisältyvän päätöksen siellä esitetyistä vaatimuksista ja toteaa seuraavasti:

— ensisijaisesti:

— määrää oikeusasiamiehen maksamaan aineellisista vahingoista vahingonkorvauksen, jonka suuruus on 2 468 787 euroa ja lisäksi henkisistä kärsimyksistä korvauksen, jonka suuruus on 124 000 euroa tuomioistuimen määräämine korkoineen siihen saakka, kunnes korvaukset on täysin maksettu

— määrää oikeudenkäyntikulut oikeusasiamiehen maksettavaksi,

— toissijaisesti:

— määrää oikeusasiamiehen maksamaan aineellisista vahingoista vahingonkorvauksen, jonka suuruus on 1 234 934 euroa ja lisäksi henkisestä kärsimyksestä, jonka suuruus on 124 000 euroa tuomioistuimen määräämine korkoineen siihen saakka, kunnes korvaukset on täysin maksettu

— määrää oikeudenkäyntikulut oikeusasiamiehen maksettavaksi.

23. Euroopan parlamentti toimitti 30.8.2002 yhteisöjen tuomioistuimeen väliintulohakemuksen, jolla se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen oikeusasiamiehen vaatimuksia. Yhteisöjen tuomioistuimen puheenjohtaja hyväksyi hakemuksen 30.10.2002 antamallaan määräyksellä.

24. Asiakirjojen vaihtamisen jälkeen asiassa pidettiin suullinen käsittely 13.5.2003.

VI Osapuolten väitteet ja niiden perustelut

A *Tutkittavaksi ottaminen*

25. Oikeusasiamies väittää valituksessaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätös, jolla asia otettiin käsiteltäväksi ottamisesta ensimmäisessä oikeusasteessa sekä päätöksen perustelut ovat ristiriidassa oikeusasiamiehen tehtävää koskevien säännösten kanssa.

26. Oikeusasiamiehen mukaan valituksenalainen päätös on ensinnäkin vastoin perustamissopimuksessa määrättyä perustuslaillista mallia, joka koskee oikeusasiamiehen vastuuta.

27. Kun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki oikeusasiamiehen suorittaman tutkimuksen sekä sen päätöksen, jolla asian käsittely lopetettiin, laillisuuden, se ei oikeusasiamiehen mukaan noudattanut oikeusasiamiehen toiminnan tuomioistuinvalvonnan rajoja. Kyseessä oli nimittäin asia, jossa kantaja kiisti tavan, jolla oikeusasiamies käsitteli valituksen ja lisäksi oikeusasiamiehen tekemän ratkaisun. Oikeusasiamiehen tutkimusmenettelyn, tutkimuksen keston ja tehtyjen johtopäätösten laillisuuden valvonta on uskottu yhteisön lainsäätäjän asemesta Euroopan parlamentille.

28. Lisäksi EY 195 artiklan 2 kohdassa ja päätöksen 94/262/EHTY 8 artiklassa säädetään menettelystä sellaisia tapauksia varten, joissa oikeusasiamies on tehnyt vakavia rikkomuksia, joiden vuoksi on syytä epäillä hänen sopivuuttaan tehtäväänsä. Tällaisessa tilanteessa Euroopan parlamentti voi pyytää yhteisöjen tuomioistuinta erottamaan oikeusasiamiehen.

29. Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei oikeusasiamiehen mukaan kunnioittanut yhtäältä vahingonkorvauskanteen ja toisaalta kumoamis- ja laiminlyöntikanteen välistä eroa.

30. Oikeusasiamies ei millään tavoin kiistä sitä, että kansalainen voi nostaa vahingonkorvauskanteen oikeusasiamiestä vastaan tämän toiminnan perusteella. Tällainen kanne ei kuitenkaan saa koskea itse tutkimusmenettelyä vaan esimerkiksi oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluvan velvollisuuden laiminlyöntiä. Esimerkkinä tällaisesta laiminlyönnistä oikeusasiamies mainitsee asiakirjojen tai tietojen luottamuksellisuuden loukkaamisen.

31. Oikeusasiamiehen mukaan ei ole olemassa sellaista yhteisön perustuslaillista traditiota, jonka mukaan oikeusasiamiehen tutkimukset ja päätökset alistettaisiin tuomioistuinvalvontaan. Päinvastoin, Pohjoismaissa, joista oikeusasiamiesinstituutio on peräisin, tällainen valvonta on poissuljettu perustuslaista johtuvista syistä. Muunlaista johtopäätöstä ei ole mahdollista tehdä myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan perusteella. Kantelijoilla on oikeus käynnistää oikeudenkäyntimenettely yhteisön toimielintä tai laitosta vastaan. Heidän ei siis ole pakko käyttää oikeusasiamiestä ja sen jälkeen valittaa tämän ratkaisuista.

32. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeusasiamiehen tutkimukset ja johtopäätökset eivät kuulu laillisuutta koskevan valvonnan piiriin, koska oikeusasiamiehen ratkaisuista ei ole mahdollista nostaa kumoamis- tai laiminlyöntikannetta. Ottaessaan suorittaakseen oikeusasiamiehen koko tutkimusmenettelyn ja hänen tekemiensä johtopäätösten laillisuuden valvonnan, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin avaa mahdollisuuden siihen, että oikeusasiamiestä vastaan voidaan nostaa kumoamiskanteita ja jopa laiminlyöntikanteita peitellysti vahingonkorvauskanteen muodossa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin harjoittaa oikeusasiamiehen mukaan tällaista arviointia, vaikka se tunnustaakin, että tuomioistuimen harjoittaman valvonnan on oltava rajoitettua.

33. Oikeusasiamies huomauttaa kolmanneksi, että vahingonkorvauskanteella, vaikka se onkin nostettu oikeusasiamiestä vastaan, pyritään saamaan korvausta vahingosta, joka oli aiheutunut Euroopan yhteisöjen komission toiminnasta, josta kansalainen oli kannellut oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamiehen tutkimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole suojata niiden kansalaisten etuja, jotka ovat kärsineet vahinkoa toimielinten virheellisen menettelyn johdosta.

34. Lamberts katsoo sen sijaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on arvioinut tutkittavaksi ottamista oikein. Hän esittää kantansa tueksi seuraavat perustelut.

35. Lamberts kiistää ensinnäkin oikeusasiamiehen kannan, jonka mukaan vahingonkorvauskanne koskee komission toiminnan aiheuttamaa vahinkoa. Hänen mukaansa kysymys on virheistä, joita oikeusasiamies on tehnyt hänen asiaansa käsitellessään. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on ymmärtänyt asian oikein.

36. Toiseksi sitä, että oikeusasiamiestä kohtaan ei voi nostaa vahingonkorvauskannetta, on Lambertsin mukaan pidettävä oikeussuojan epäämisenä. Silloin kun toimielimelle annetaan toimivalta, on voitava olettaa, että kyseinen toimielin vastaa tilanteista, joissa se tehtäviään suorittaessaan tekee virheitä tai ei toteuta tehtäväänsä. Lamberts huomautti suullisessa käsittelyssä lisäksi, että tässä yhteydessä oikeusasiamiestä on pidettävä kantelun tehneen kansalaisen edustajana. Tällä kansalaisella on oltava oikeussuoja tilanteessa, jossa edustaja epäonnistuu tehtävässään.

37. Oikeusasiamiehen toiminnan laillisuuden tuomioistuinvalvonnalla taataan sekä järjestelmän legitimiteetti että oikeusvarmuus, vaikka perustamissopimuksessa onkin määrätty valvonta Euroopan parlamentin tehtäväksi. Lamberts viittaa tältä osin Euroopan parlamentin puheenjohtajan 17.12.1999 päivättyyn kirjeeseen, jossa puheenjohtaja ilmoittaa Lambertsille, että parlamentti ei voi puuttua oikeusasiamiehen toimiston sisäiseen menettelyyn. Euroopan parlamentilla ei myöskään ole oikeutta korvata vahinkoa, joka on aiheutunut oikeusasiamiehen tekemästä virheestä.

38. Oikeusasiamies katsoo vastauksessaan lisäksi, että Euroopan parlamentin puheenjohtajan kirjettä on pidettävä uutena todisteena, jollaisen käyttö ei ole sallittua yhteisöjen tuomioistuimeen tehtävässä valituksessa.

39. Lamberts väittää lopuksi, että tutkittavaksi ottamista ei ole mahdollista arvioida ilman, että myös asian sisältöä käsitellään.

40. Euroopan parlamentti käsittelee aluksi oikeusasiamiehen roolia kantelun käsittelyssä. Oikeusasiamies kääntyy epäkohdasta tehtyä kantelua käsitellessään sen yhteisön toimielimen puoleen, jota kantelu koskee. Kantelun tehnyt kansalainen hyötyy tästä oikeusasiamiehen toiminnasta vain epäsuorasti sitä kautta, että oikeusasiamiehen toiminta voi saada aikaan muutoksen toimielimen toiminnassa.

41. Parlamentti on oikeusasiamiehen kanssa samaa mieltä siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ei ole otettu huomioon kumoamis- ja laiminlyöntikanteen ja toisaalta vahingonkorvauskanteen eroa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin noudattaa tutkittavaksi ottamista selvittäessään tulkintaa, jolla laajennetaan asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön sanamuotoa ja henkeä. Parlamentti viittaa erityisesti kiistanalaisen tuomion 57 ja 59 kohtaan.

42. Tällainen tulkinta voi vahingoittaa perustamissopimuksessa oikeusasiamiehelle määrättyä asemaa sekä toimielinten välistä tasapainoa erityisesti seuraavista syistä:

— oikeusasiamies harjoittaa tehtäväänsä täysin itsenäisesti. Perustamissopimuksessa erotetaan näin toisistaan tuomioistuinvalvonta ja muu valvonta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tässä tapauksessa harjoittamasta valvontatavasta seuraa käytännössä kaksinkertainen valvonta.

— ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen harjoittamasta laillisuuden valvonnasta seuraa, että parlamentin valvonnan sisällön merkitys vähenee. Parlamentti arvioi oikeusasiamiehen koko toimintaa perustamissopimuksen edellytysten mukaisesti. Tämän valvonnan ytimenä on, että ainoastaan parlamentti voi pyytää oikeusasiamiestä eroamaan. Perustamissopimuksessa ei määrätä kaksinkertaisesta, sekä poliittisesta että tuomioistuinvalvonnasta.

43. Parlamentti ei kiistä sitä, että kansalainen voi nostaa vahingonkorvauskanteen oikeusasiamiestä kohtaan. Vahingonkorvauskanteen on kuitenkin liityttävä oikeusasiamiehelle yhteisön lainsäädännön mukaan kuuluviin velvollisuuksiin. Vahingon on johduttava oikeusasiamiehen toiminnasta.

44. Parlamentin mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei perustele vahingonkorvausmenettelyn periaatteita riittävästi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa menettelyn itsenäiseen luonteeseen, muttei kuitenkaan arvioi oikeusasiamiehen toiminnan laillisuutta tai tee siihen perustuvia johtopäätöksiä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ota huomioon sitä tosiseikkaa, että oikeusasiamiehellä ei ole yhteisön toimielimiin nähden pakottavaa toimivaltaa kantajan kärsimän vahingon osalta. Oikeusasiamiehen toiminnasta ei voi seurata sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta. Ainoastaan komission toiminnasta voi seurata vahingonkorvausvastuu. Vahingonkorvauskanne ei voi perustua yhteisön toimielimen — tässä tapauksessa oikeusasiamiehen — toimintaan, ellei toiminnalla ole oikeusvaikutuksia.

B *Pääasian kiista*

45. Lambertsin vaatimus perustuu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemään yhteisön oikeuden rikkomiseen. Lam-

berts väittää ensinnäkin, että yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestykseen perustuvaa velvollisuutta perustella tuomiot on rikottu. Toiseksi hän väittää, että on rikottu oikeusasiamiehen tehtäviä ja toimivaltaa koskevaa yhteisön lainsäädäntöä sekä yhteisön oikeuden periaatteita, joihin kuuluu virkamiesten kohtelun tasavertaisuus ja velvollisuus perustella päätös sallituilla perusteilla.

46. Lamberts väittää, että oikeusasiamies ei ole täyttänyt tehtävää, jota varten virka on perustettu, koska hän

— ei neuvonut Lambertsia ajoissa nostamaan kannetta yhteisöjen tuomioistuimessa

— ei pyrkinyt sovintoratkaisun saavuttamiseen.

47. Lamberts huomauttaa lisäksi muun muassa siitä, että oikeusasiamies tunnustaa valituksessaan, että komission toiminnasta on aiheutunut vahinkoa, mistä Lambertsin mukaan seuraa, että oikeusasiamiehen olisi pitänyt kiinnittää enemmän huomiota kantelun käsittelyyn.

48. Lamberts väittää erityisesti vielä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt arvioinnissaan merkittäviä virheitä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin väittää nimittäin virheellisesti, että komissio kieltäytyi antamasta Lambertsille toista koeaikaa suullista koetta varten, kun Lamberts ei tosiasiassa lainkaan pyytänyt uutta koeaikaa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin väittää samoin epäoikeutetusti, että Lamberts esitti vasta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa käytävässä menettelyssä esimerkinomaisesti erilaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja. Näin ollen Lambertsin mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen riidanalaisen tuomion 84 kohdassa esittämää johtopäätöstä, jonka mukaan oikeusasiamies ja komissio eivät voineet ottaa erityisesti kantaa näihin ehdotuksiin, on pidettävä virheellisenä.

49. Oikeusasiamies esittää vastineessaan menettelytapaa koskevia moitteita Lambertsin esittämiä väitteitä kohtaan. Valitun on rajattava koskemaan pelkästään oikeuskysymyksiä. Lamberts kiistää kuitenkin vain ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamia tosiseikkoja. Lisäksi valituksessa on täsmällisesti esitettävä riidanalaisen tuomion moitteenalaiset kohdat sekä valituksen perustana olevat oikeudelliset perustelut. Tässä tapauksessa on kuitenkin vain toistettu väitteet ja perustelut, jotka on jo aiemmin esitetty ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, mukaan lukien ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen jo selvästi hylkäämiin seikkoihin perustuvat väitteet.

50. Euroopan parlamentti on samaa mieltä näistä oikeusasiamiehen väitteistä.

VII Euroopan oikeusasiamiehen asema ja toimivaltuudet

A *Johdanto*

51. Kuvailen ratkaisuehdotuksen tässä osassa Euroopan oikeusasiamiehen asemaa ja toimivaltuuksia. Jaan esityksen seuraavien kohtien käsittelyyn:

— Onko oikeusasiamiestä pidettävä tuomioistuimena vai pikemminkin toimielimenä, jolla on tietyt hallinnolliset toimivaltuudet?

— Kantelujen käsittely oikeusasiamiehen toimistossa: Onko tämän menettelyn ensisijainen tarkoitus tyydyttää kantelijaa — mikä sopisi pikemminkin tuomioistuimen rooliin — vai onko ensisijaisesti kyseessä yleinen etu, joka syntyy siitä, että yhteisön toimielinten toimintaa voidaan valvoa paremmin?

— Itse oikeusasiamiehen toiminnan valvonta. Oikeusasiamies on yhteisön oikeuden mukaan yleisesti vastuussa Euroopan parlamentille, mutta missä määrin tällä yleisellä vastuulla on merkitystä sen kannalta, onko oikeusasiamiehen toimintaan mahdollista kohdistaa yksittäistapauksissa tuomioistuinvalvontaa?

52. Pidän oikeusasiamiehen aseman ja toimivaltuuksien arvioimista tarpeellisena, jotta voidaan määrittää, missä määrin yhteisön lainsäätäjä voi pitää oikeusasiamiestä vastuullisena tehtävässään tekemistä virheistä.

B *Oikeusasiamiehen kuvaus*

53. Oikeusasiamiesinstituutiolla on pitkät perinteet, jotka alkavat oikeusasiamiehen nimittämisestä Ruotsissa vuonna 1809. Nykyään oikeusasiamies tai siihen verrattava instituutio on olemassa kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Oikeusasiamies on toimielin, joka käsittelee kansalaisten kanteluja valtiovallan toiminnasta, laatii kertomuksia ja antaa hallintoa koskevia suosituksia. Hallinnollinen riippumattomuus taataan — samoin kuin jo Ruotsin 1800-luvun oikeusasiamiehen kohdalla — sillä, että oikeusasiamies ei vastaa täytäntöönpanovallalle vaan parlamentille.

54. EY:n perustamissopimuksessa on ollut oikeusasiamiestä koskevia määräyksiä Maastrichtin sopimuksesta alkaen. Kyseessä on Euroopan yhteisöjen toimielin, josta määrätään EY 21 ja EY 195 artiklassa.

55. Oikeusasiamies on yksi välineistä, joilla perustamissopimuksessa annetaan sisältöä unionin kansalaisuudelle. Jokainen unionin kansalainen voi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen yhteisön toimielinten ja laitosten toiminnassa ilmenneiden epäkohtien vuoksi. Näin ollen oikeusasiamies suojaa osaltaan kansalaisten oikeuksia. Euroopan oikeusasiamiesinstituution synty-historiasta käykin selvästi ilmi, että instituutiota pidettiin yhtenä mekanismina, jonka avulla on mahdollista suojella Euroopan unionin kansalaisille kuuluvia oikeuksia. [5]

56. Vaikka mahdollisuuden kannella oikeusasiamiehelle tarkoituksena on kansalaisen oikeuksien suojaaminen, menettely ei anna samanlaista oikeussuojaa kuin tuomioistuinmenettely.

57. Viittaan tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee EY 234 artiklassa tarkoitetun tuomioistuimen käsitteen merkitystä. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa kyseisen lainkäyttöelimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus. Tuomioistuimessa on oltava vireillä oikeudenkäyntiasia ja vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on oikeudenkäyntiasian ratkaiseminen tuomioistuimen päätöksellä. Sillä on oltava valta antaa sitovia ratkaisuja oikeussääntöjä soveltaen. [6]

58. Oikeusasiamiesinstituutio täyttää valtaosan näistä yhteisöjen tuomioistuimen kokoamista tunnusmerkeistä. Instituutio perustuu EY 195 artiklaan, on luonteeltaan pysyvä ja EY 195 artiklan 3 kohdan perusteella riippumaton.

59. Menettely, jonka mukaan oikeusasiamiehelle tehdään kantelu, täyttää kuitenkin vain osan oikeudenkäyntimenettelyn tunnusmerkeistä. Menettelylle on ominaista oikeusasiamiehen laaja harkintavalta kantelun käsittelytavan suhteen. Siitä on määrätty, että kantelun käsittelyyn osallistuvat sekä kantelija että laitos, jota kantelu koskee, mutta tällä ei vielä täytetä täydellisen kontradiktorisuuden vaatimusta. Viittaan tässä yhteydessä täytäntöönpanosäännösten 6 artiklaan, jonka mukaan oikeusasiamies ei toimi osapuolten välillä vaan pikemminkin yhteistyössä sen toimielimen

5 — Ks. kuvaus oikeusasiamiehen 1995 vuosikertomuksesta osoitteesta www.euro-ombudsman.eu.int.

6 — Ks. mm. asia C-134/97, Victoria Film, tuomio 12.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7023, 14 ja 15 kohta) ja asia C-178/99, Salzmann, tuomio 14.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4421, 13 ja 14 kohta).

kanssa, jota asia koskee. Tärkeintä on kuitenkin se, että oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltuuksia tehdä osapuolia sitovia päätöksiä. Kyseessä ei ole riidan sovittelu. Menettelyn tarkoituksena ei siis ole oikeudellisen riidan sopiminen, vaan kuten oikeusasiamies asiaa itse kuvaa vuoden 1995 vuosikertomuksessaan, kiistojen ennaltaehkäiseminen.

60. Kun otetaan huomioon, että toimivaltaa sitovien ratkaisujen antamiseen ei ole, onkin loogista, että EY:n perustamissopimuksessa ei määrätä oikeudesta valittaa yhteisöjen tuomioistuimelle niistä päätöksistä, joita oikeusasiamies tekee kantelua käsitellessään.

61. Näin tarkasteltuna oikeusasiamies ei täytä tuomioistuimen tunnusmerkkejä. Lisäksi oikeusasiamiehellä on oikeus antaa kantelun vuoksi kriittisiä huomautuksia, joiden tarkoituksena ei ole kantelijan vaatimusten tyydyttäminen vaan joiden tarkoitus on pikemminkin yleishyödyllinen.

62. Huomautan vielä lisäksi, että oikeusasiamies voi tehdä tutkimuksia myös omasta aloitteestaan. Myös tämän oikeuden perusteella on selvää, että oikeusasiamiestä on pidettävä ennemminkin hallintoelimenä kuin tuomioistuimeen verrattavana instituutiona. On kuitenkin syytä huomata, että tämä oikeus ei ole toinen päätehtävä vaan pikemminkin kantelujen käsittelyoikeutta täydentävä oikeus. Tämä käy ilmi toimielimen syntyhistoriasta,[7] oikeusasiamiehen omasta käsityksestä, että kantelujen käsittely on hänen ensisijainen tehtävänsä[8] sekä oikeusasiamiehen käytännön toiminnasta. Viimeisen käytettävissä olevan vuosikertomuksen (vuodelta 2001) perusteella oikeusasiamies käsitteli kyseisenä vuotena 204 kantelua ja aloitti vain neljässä tapauksessa tutkimuksen omasta aloitteestaan. Lisäksi monet oma-aloitteiset tutkimukset ovat seurausta aiemmista kanteluista, joiden yhteydessä on syntynyt epäilys, että kanteluissa kuvatut ongelmat ovat ennemminkin yleisiä.

63. Lyhyesti sanottuna oikeusasiamies ei tarjoa varsinaista oikeussuojaa. Oikeusasiamiestä on pidettävä hallinnollisena toimielimenä, jonka tehtävänä on — ennen kaikkea kantelujen perusteella — selvittää yleisen edun nimissä yhteisön toimielinten epäkohtia ja vaikuttaa osaltaan epäkohtien poistumiseksi. Tähän tehtävään sopiikin hyvin, että oikeusasiamiehen nimittää Euroopan parlamentti ja että oikeusasiamies antaa vuosittain parlamentille kertomuksen tekemistään selvityksistä.

7 — Ks. tältä osin mm. edellä alaviitteessä 5 mainitun oikeusasiamiehen vuoden 1995 vuosikertomuksen I.1.1 ja I.2.1 kohta.

8 — Ks. edellä alaviitteessä 5 mainitun oikeusasiamiehen vuoden 1995 vuosikertomuksen I.4 kohta.

C *Kanteluprosessin tarkempi tarkastelu*

64. Kuten todettua, kansalainen ei saa tuomioistuimen tarjoamaan oikeussuojaan verrattavissa olevaa oikeussuojaa. Oikeusasiamiehen toimivaltuudet liittyvät lähinnä tutkimiseen, ja hän voi pyrkiä löytämään ratkaisuja. Oikeusasiamies voi tutkimuksensa päätteeksi antaa perustellun päätöksen, joka kuitenkin voi sisältää vain "kriittisiä huomautuksia" tai "suosituksia".

65. Oikeusasiamiesmenettely ei näin ollen voikaan korvata tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa. Huomautan tältä osin, että EY 195 artiklan mukaan oikeusasiamies ei voi tutkia tapauksia, joissa epäilyksenalaisia seikkoja käsitellään tai on käsitelty oikeudenkäynnissä. Oikeusasiamiesmenettelyn tarkoituksena on etenkin antaa kansalaiselle mahdollisuus vaatimustensa tyydyttämiseksi tilanteissa, joissa tuomioistuinmenettelyä ei ole mahdollista käyttää tai se ei voi johtaa tyydyttävään lopputulokseen. Näin ollen oikeusasiamiesmenettelyä on pidettävä varsinaista oikeussuojaa täydentävänä.

66. Yhteisön oikeudessa annetaan kantelun tekijälle kuitenkin tiettyjä menettelyyn liittyviä oikeuksia. Ensinnäkin itse EY:n perustamissopimuksen 21 artiklassa annetaan unionin kansalaisille oikeus tehdä kantelu ja myöskin saada vastaus samalla kielellä. Kantelijan menettelyyn liittyviä oikeuksia on tarkennettu täytäntöönpanosäännöksillä. Mikäli tutkimus aloitetaan, kuten esillä olevassa asiassa on tapahtunut, kansalaisella on oikeus saada tutustua toimielimen lausuntoon oikeusasiamiehelle ja esittää oikeusasiamiehelle sitä koskevia huomioita. Lopuksi oikeusasiamies tekee päätöksen, joka lähetetään kantelijalle. Kantelijalla ei ole tässä vaiheessa muita oikeuksia.

67. Siirryn nyt käsittelemään oikeusasiamiehen päätöksen sisältöä tapauksissa, joissa tämä on todennut toimielimen toiminnassa epäkohtia. Pyrkimys sovintoratkaisuun kantelijan ja toimielimen välillä (täytäntöönpanosäännösten 6 artikla) on ilmeinen. Tämä pyrkimys ilmaisee edellä mainittua oikeusasiamiehen tehtävää pyrkiä ehkäisemään tuomioistuimessa käsiteltävien kiistojen syntymistä. Menettely on siis ensisijaisesti luonteeltaan sovitteleva. Vain silloin, kun se ei ole mahdollinen, oikeusasiamies voi käyttää muita keinoja eli kriittisiä huomautuksia ja suositusluonnoksia. Toimielin voi ilmaista kantansa suositusluonnokseen, minkä jälkeen oikeusasiamies voi lähettää Euroopan parlamentille suositukset sisältävän kertomuksen. Toimielimellä ei ole velvollisuutta noudattaa kriittisiä huomautuksia tai suosituksia.

68. Käsiteltävänä olevassa asiassa on merkitystä myös sillä, että Lamberts syyttää oikeusasiamiestä siitä, ettei tämä neuvonut

häntä nostamaan kannetta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, minkä vuoksi valituksia koskeva määräaika ehti kulua loppuun. Yhteisön oikeudessa päätöksen 94/262/EHTY 2 artiklan 5 kohdassa säädetään, että oikeusasiamies voi neuvoa kantelun tekijää kääntymään toisen viranomaisen puoleen. Kantelun tekijällä ei kuitenkaan ole selvästi yhteisön oikeudessa esitettyä oikeutta tulla ohjatuksi eteenpäin.

69. Nyt onkin tutkittava sitä, onko oikeusasiamiehen tietyissä olosuhteissa käytettävä oikeuttaan sovintoratkaisun etsimiseen ja eteenpäinohjaukseen. Tätä koski myös Lambertsin ensimmäinen valitus. Onko sitä, että oikeusasiamies ei ole käyttänyt näitä oikeuksiaan, pidettävä kantelun tekijään kohdistuvana virheenä?

D *Oikeusasiamiehen toiminnan valvonta*

70. EY 195 artiklan 3 kohdassa määrätään oikeusasiamiehen riippumattomuudesta. Riippumattomuuden ydin on toisessa virkkeessä, jossa oikeusasiamiestä kielletään toimikautensa aikana harjoittamasta muuta palkallista tai palkatonta ammattitoimintaa. Olisi näiden takeiden vastaista, jos oikeusasiamies joutuisi harjoittamaan tehtäväänsä valvonnan alaisena.

71. Siltä osin kuin oikeusasiamies itse sekä Euroopan parlamentti puolustavat kantaa, jonka mukaan oikeusasiamiehen tehtävien suorittamisen valvonta kuuluu Euroopan parlamentille, pidän tätä kantaa virheellisenä. EY 195 artiklassa ei määrätä tällaisesta valvonnasta. Euroopan parlamentti voi vain hyvin erityisissä olosuhteissa pyytää yhteisöjen tuomioistuinta erottamaan oikeusasiamiehen. Kyseessä ei kuitenkaan ole oikeusasiamiehen toiminnan valvonta yksittäisen kantelun käsittelyn osalta. Pidän selvänä, että ainoastaan kielteinen arvio oikeusasiamiehen toiminnasta kokonaisuutena voi aiheuttaa erottamiseen.

72. Lisäksi Euroopan parlamentti voi päättää olla jatkamatta oikeusasiamiehen toimikautta ja nimittää toimikauden loputtua uuden oikeusasiamiehen. Tämä ei kuitenkaan ole tehtävien suorittamisen valvontaa. Myöskään oikeusasiamiehen velvollisuutta antaa kertomuksia Euroopan parlamentille ei voida pitää valvontana. Kertomusten antamisvelvollisuus on luonteeltaan täysin toisenlainen. Kertomusten tarkoituksena on antaa parlamentille mahdollisuus tehdä poliittinen arvio toimielinten toiminnasta ja toisinaan myös niiden epäkohdista. Sitä, että Euroopan parlamentti harjoittaisi valvontaa, on vaikea kuvitella vielä yhdestä syystä: oikeusasiamiehellä on oikeus tutkia myös itse Euroopan parlamentin epäkohtia.

73. Näin ollen on lopuksi todettava, että Euroopan parlamentin kanta, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen harjoittamasta valvonnasta seuraisi kaksinkertainen valvonta, ei pidä paikkaansa siitä yksinkertaisesta syystä, että parlamentti ei harjoita valvontaa.

74. Myöskään yhteisöjen tuomioistuin ei valvo oikeusasiamiehen toimintaa muuten kuin edellä mainitun erottamismenettelyn yhteydessä.

75. Lyhyesti sanottuna oikeusasiamies harjoittaa tehtäväänsä itsenäisesti ilman valvontaa. Tästä ei kuitenkaan seuraa, ettei oikeusasiamiehen konkreettisen toiminnan oikeudellisia seurauksia olisi mahdollista alistaa yhteisön lainsäätäjän tekemälle tuomioistuinvalvonnalle. Tällöin valvonta ei kohdistu tehtävien suorittamiseen vaan niiden yksityisten oikeussuojaan, joiden etuun toiminta suoranaisesti vaikuttaa.

76. EY:n perustamissopimuksessa ei määrätä kanteiden nostamisesta oikeusasiamiehen päätöksiä vastaan. Oikeusasiamiestä ei nimittäin ole mainittu EY 230 artiklassa tai muissa perustamissopimuksen tai yhteisön johdetun oikeuden [9] määräyksissä, joissa määrätään yhteisöjen tuomioistuimen toimivallasta.

77. Lisäksi on arvioitava, riittääkö tämä täyttämään yhteisöjen tuomioistuimen tunnustaman periaatteen, jonka mukaan yksityisten oikeussubjektien on voitava saada tehokasta oikeussuojaa niille yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvien oikeuksien osalta. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan oikeus tällaiseen oikeussuojaan on yksi jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvista yleisistä oikeusperiaatteista. Tämä oikeus on myös vahvistettu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta tehdyn Euroopan yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa. [10]

78. Kuten totesin edellä (katso 65 kohta), yhteisön oikeudessa annetaan kansalaisille tiettyjä oikeusasiamiesmenettelyyn liittyviä oikeuksia. En pidä poissuljettuna sitä mahdollisuutta, että tehokkaan oikeussuojan oikeuden vuoksi kansalaisella, jota asia

9 — Yhteisöjen tuomioistuimella on esimerkiksi oikeus arvioida sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston (tavaramerkit ja mallit) (ks. yhteisön tavaramerkeistä 20 päivänä joulukuuta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 40/94 63 artikla, EYVL L 11, s. 1) tai Euroopan tietosuojavaltuutetun (ks. yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18 päivänä joulukuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/2001 32 artiklan 3 kohta, EYVL L 8, s. 1) päätösten laillisuutta.

10 — Ks. mm. asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, tuomio 25.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6677, 39 kohta).

koskee, pitäisi olla mahdollisuus valittaa oikeusasiamiehen päätöksistä. Tämä kysymys ei kuitenkaan kuulu nyt käsiteltävänä olevaan asiaan. Lamberts ei ole nostanut kumoamiskannetta vaan vahingonkorvauskanteen.

79. Sillä, että selvästi yhteisön oikeudessa ei ole selvästi sallittu hallinnollista muutoksenhakua oikeusasiamiehen päätöksistä, ei ole mahdollista perustella johtopäätöstä, jonka mukaan oikeusasiamiehen toiminnasta ei voisi seurata vahinkoa, josta yhteisön oikeuden mukaan olisi mahdollista maksaa vahingonkorvausta. Kansalaisella pitää pikemminkin juuri hallinnollisen muutoksenhakumahdollisuuden puuttumisen vuoksi olla toinen vaihtoehto.

80. Käsiteltävänä olevassa asiassa on arvioitaessa sitä, täyttääkö kanne tutkittavaksi ottamisen edellytykset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, tarkasteltava, onko vahingonkorvausta mahdollista myöntää EY 235 ja EY 288 artiklassa tarkoitetun vahingonkorvausmenettelyn perusteella.

E *Julkisasiamiehen vahingonkorvausvastuu*

81. Julkisasiamies Léger on analysoinut laajasti valtioiden vastuuta kansalaisille aiheutuneesta vahingosta asiassa Köbler [11] antamassaan ratkaisuehdotuksessa.

82. Joillakin tämän analyysin kohdilla on merkitystä myös nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta. Niitä ovat:

a) oikeus vahingonkorvaukseen yhteisön oikeuden perusperiaatteena [12]

b) valtio kokonaisuutena [13]

c) toimielimen itsenäisyyden merkitys korvausvastuun kannalta.

83. A kohta: kuten julkisasiamies Léger selittää asiassa Brasserie du Pêcheur ja Factortame [14] annettuun tuomioon viitaten, oikeus vahingonkorvaukseen on yhteisön oikeuden perusperiaate ja tehokkaan

11 — Asia C-224/01, ratkaisuehdotus 8.4.2003 (tuomio 30.9.2003, Kok. 2003, s. I-10239, s. I-10243).

12 — Ks. erityisesti Léger'n ratkaisuehdotuksen 35 kohta.

13 — Ks. erityisesti Léger'n ratkaisuehdotuksen 44 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

14 — Yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, tuomio 5.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1029, erityisesti julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotuksen 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

oikeussuojan sekä oikeuden saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi välttämätön osatekijä.

84. B kohta: kansainvälisestä oikeudesta seuraa, että valtion vastuuta käsiteltäessä valtiota kohdellaan kokonaisuutena. Sillä, onko vahinko lainsäädäntö-, tuomio- vai täytäntöönpanovallan aiheuttama, ei ole merkitystä.

85. C kohta: myös täytäntöönpanovallasta riippumattoman toimielimen toimintaa pidetään valtion toimintana. Päinvastaiset väitteet, jotka liittyvät tuomiovallan tai tässä tapauksessa oikeusasiamiehen riippumattomuuteen, eivät ole päteviä. Kuitenkin arvioitaessa sitä, onko kyseessä riittävän ilmeinen yhteisön oikeuden rikkominen, on otettava huomioon riippumattoman toimielimen erityinen tehtävä.

86. Tätä analyysia, joka on kirjoitettu kansallisen tuomioistuimen korvausvastuuseen liittyvässä asiassa, on mahdollista soveltaa myös itse yhteisön toimielinten korvausvastuuseen. Katson nimittäin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, että sillä, johtuuko yhteisön oikeuden loukkauksesta seuraava vahinko yhteisön toimielimen vai kansallisen toimielimen toiminnasta, ei ole merkitystä. Asiassa Bergaderm ja Goupil annetun tuomion mukaan ne edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheutetuista vahingoista, eivät periaatteessa saa olla erilaisia kuin yhteisön vastuuta sääntelevät edellytykset vastaavanlaisissa tilanteissa. [15]

87. Edellä esitetyn perusteella yhteisöä on mahdollista pitää oikeusasiamiehen toiminnasta korvausvelvollisena. Arvioitaessa, onko yksittäistapauksessa todellisuudessa syntynyt korvausvelvollisuutta, on otettava huomioon oikeusasiamiehen erityinen tehtävä. Oikeusasiamies toimii tehtävässään riippumattomasti, häntä ei tehtävässään valvota ja hänellä on hänelle tehdyn kantelun käsittelyn suhteen laaja harkintavalta.

88. Julkisasiamies Léger mainitsee asiassa Köbler antamassaan ratkaisuehdotuksessa korvausvastuun syntymisen kannalta tärkeimpänä tehdyn virheen tahallisuutta. [16] Tuottamuksellisuus riippuu loukatun oikeussäännön selkeydestä ja täsmällisyydestä sekä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön olemassaolosta ja tilasta.

15 — Asia C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5291, 41 kohta). Ks. myös edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Brasserie du Pêcheur ja Factortame, tuomion 42 kohta.

16 — Ks. edellä alaviitteessä 11 mainitun ratkaisuehdotuksen 139 kohta.

89. Kannatan myös tätä analyysia, vaikka siinä puhutaankin mielestäni ennemminkin siitä, voiko toimintaa arvostella kuin tahallisuudesta tai sen puutteesta. Mikäli rikottu oikeus on selkeä ja täsmällinen, oikeusasiamies voi olla korvausvelvollinen. Kuten jäljempänä 129 kohdasta alkaen korostan, tätä arvioitaessa on tarkasteltava loukatun oikeussäännön sanamuodon lisäksi myös sen tarkoitusta.

VIII Valituksen laajuuden arviointi

90. EY 225 artiklassa rajataan valitusmahdollisuus yhteisöjen tuomioistuimeen koskemaan vain oikeuskysymyksiä. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksessä asetetaan eräitä rajoituksia perusteluille, joita osapuolten on mahdollista esittää. Työjärjestyksen 113 artiklan 2 kohdassa määrätään, että valituksessa ei voida muuttaa oikeudenkäynnin kohdetta siitä, mikä se oli yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, ja 116 artiklan 1 kohdassa määrätään, että uusia vaatimuksia ei saa esittää.

91. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että "valituksessa on ilmoitettava täsmällisesti kaikki ne seikat tuomiossa, joiden kumoamista vaaditaan, sekä ne oikeudelliset väitteet, joilla tätä vaatimusta erityisesti tuetaan. — – Tätä edellytystä ei täytä valitus, jossa vain toistetaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa jo esitetyt perusteet ja väitteet, ilman että valitukseen edes sisältyisi perusteluja, joiden tarkoituksena olisi erityisesti osoittaa valituksenalaiseen tuomioon sisältyvä oikeudellinen virhe. Tällaisella valituksella tosiasiassa pyritään ainoastaan siihen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitetty kanne tutkitaan uudelleen, mikä ei kuulu yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan." [17]

92. Oikeusasiamies ja Euroopan parlamentti katsovat edellä esitetyn yhteisöjen tuomioistuimen kannan perusteella, että Lambertsin vaatimusta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion kumoamisesta ei pidä ottaa käsiteltäväksi.

93. En ole tästä samaa mieltä. Huomautan ensinnäkin, että yhteisöjen tuomioistuin on tarkentanut näiden ehtojen tulkintaa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Associação dos Refinadores de Açúcar Portugueses (ARAP) [18] annetussa tuomiossa seuraavasti: "Jos valittaja kuitenkin kiistää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemän yhteisön oikeuden tulkinnan tai soveltamisen, ensimmäisessä oikeusasteessa tutkittuja oikeuskysymyksiä voidaan käsitellä uudelleen valituksen yhteydessä — – . Muutoksenhakumenettelyn tarkoitus nimittäin jäisi osaksi toteutumatta, jollei valittaja voisi tällä tavoin perustaa valitustaan perusteisiin ja perusteluihin, joita on käy-

17 — Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Bergaderm ja Goupil, 34 ja 35 kohta.

18 — Asia C-321/99 P, tuomio 16.5.2002 (Kok. 2002, s. I-4287, 49 ja 50 kohta).

tetty jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa." Kuten yhteisöjen tuomioistuin tämän jälkeen toteaa, valittajien valituksella pyritään kokonaisuutena arvioituna nimenomaan kyseenalaistamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kanta useisiin sen ensimmäisenä oikeusasteena käsiteltäviksi saatettuihin oikeuskysymyksiin.

94. Valituksessa on ilmoitettava täsmällisesti, mihin riidanalaisen tuomion kohtiin valitus kohdistuu ja mihin perusteisiin ja perusteluihin se perustuu. Siirryn nyt käsittelemään käsiteltävänä olevaa asiaa. Lamberts pyrkii osoittamaan, että ensimmäisen asteen tuomioistuin rikkoi yhteisön oikeutta, ja kohdistaa väitteensä tiettyihin riidanalaisen tuomion kohtiin.

95. Lambertsin pääasiallinen moite kohdistuu oikeusasiamiehen tehtävien suorittamiseen.[19] Lamberts väittää, että oikeusasiamies ei täyttänyt tehtävää, jota varten hänet on nimitetty, kun hän ei neuvonut Lambertsia kääntymään yhteisöjen tuomioistuimen puoleen eikä pyrkinyt saavuttamaan sovintoratkaisua asiassa. Lamberts pyytää siis periaatteessa arvioimaan niiden tehtävien ja toimivaltuuksien sisältöä, jotka yhteisön oikeudessa on osoitettu oikeusasiamiehelle. Näin esitettynä kyseessä on oikeuskysymys, joka koskee yhteisön oikeuden tulkintaa. Katson näin ollen, että valitus on tältä osin otettava käsiteltäväksi.

96. Yhteisöjen tuomioistuin voi tätä oikeuskysymystä arvioidessaan käsitellä myös Lambertsin kysymystä siitä, onko oikeusasiamiehen suoritettava tehtävänsä erityisen huolellisesti silloin, kun kantelija on kärsinyt vahinkoa.

97. Tilanne on toisenlainen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemiä arviointivirheitä koskevan Lambertsin väitteen osalta (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 48 kohta). Siinä on kysymys niiden seikkojen arvioinnista, joita tosiasiassa tapahtui oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun käsittelyssä. Lamberts pyytää siis käytännössä tosiseikkojen tutkimista uudelleen, mikä ei kuulu valitusmenettelyyn. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, ettei arviointivirheitä koskeva valitus täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

98. Julkisasiamies ja Euroopan parlamentti väittävät lisäksi, ettei Euroopan parlamentin puheenjohtajan 17.12.1999 päivättyä kirjettä saa ottaa huomioon.[20]

99. Työjärjestyksen 113 artiklan mukaan uusia vaatimuksia ei voida hyväksyä. Valituksessa ei voida myöskään enää vedota riita-asian perustana olevaan päätökseen kohdistuvaan väitteeseen, jota ei ollut esitetty ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Jatkuvasti on seurattava, pysyykö

19 — Ks. edellä oleva 45 ja 46 kohta.

20 — Ks. edellä oleva 38 kohta.

valittaja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitetyn väitteen (perusteen) rajoissa vai esittääkö hän kokonaan uutta näyttöä.[21]

100. Mielestäni tässä tapauksessa ei ole kyseessä uusi vaatimus. Lamberts väitti ensimmäisessä oikeusasteessa, että oikeusasiamieheen kohdistuu tuomioistuinvalvontaa. Oikeusasiamies kumoaa tämän väitteen itse omassa valituksessaan muun muassa sillä perusteella, että valvontavalta on uskottu Euroopan parlamentille. Nyt Lamberts esittää aiemman kantansa tueksi kirjeen. Kirjeestä käy ilmi, että Euroopan parlamentin valvonta ei ole luonteeltaan samanlaista kuin tuomioistuinvalvonta. Lyhyesti sanottuna yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa 17.12.1999 päivätyn kirjeen huomioon arviossaan.

IX Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen tehdyn kanteen tutkittavaksi ottamisen arviointi

A *Vahingonkorvausmenettelyn luonne ja oikeusasiamiehen vastuu*

101. Oikeusasiamies viittaa ensinnäkin EY:n perustamissopimuksen perustuslailliseen pohjaan ja väittää, että oikeusasiamiehen toiminnan tuomioistuinvalvonta on rajoitettua. Tutkimusmenettelyn laillisuuden valvonta kuuluu hänen mukaansa Euroopan parlamentille, ei yhteisön lainsäätäjälle. Euroopan parlamentti esittää samantapaisia väitteitä.

102. Kuten totean edellä (73 kohta), pidän tätä kantaa perusteiltaan virheellisenä. Euroopan parlamentti ei valvo oikeusasiamiehen toimintaa yksittäistapauksissa. Näin ollen Euroopan parlamentin valvontavallalla ei ole merkitystä yhteisön lainsäätäjän harjoittaman valvonnan kannalta.

103. Siirryn seuraavaksi käsittelemään EY:n perustamissopimuksessa määrättyä vahingonkorvausmenettelyä. EY 288 artikla sisältää perussäännön, jonka mukaan yhteisö korvaa toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon. Yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta ratkaista vahingonkorvausta koskevat riidat (EY 235 artikla). Tälle yhteisöjen tuomioistuimen toimivallalle ei ole asetettu rajoituksia.

104. EY 235 artikla luettuna yhdessä EY 288 artiklan kanssa ilmaisee epäoikeu-

21 — Ks. asiaan C-279/98 P, Cascades v. komissio, tuomio 16.11.2000 liittyvä julkisasiamies Mischon 18.5.2000 antama ratkaisuehdotus (Kok. 2000, s. I-9693, ratkaisuehdotuksen 38–40 kohta).

tetun teon ja siihen liittyvän vahingonkorvauksen perustana olevan yleisen oikeusperiaatteen. Periaatteessa yhteiskunnassa jokainen vastaa itse kärsimästään vahingosta. Jos vahinko kuitenkin aiheutuu toisen osapuolen virheellisestä toiminnasta, häntä voidaan vaatia vastuuseen ja tiettyjen edellytysten täyttyessä hänet voidaan velvoittaa korvaamaan vahingot. Tämä virheistä johtuvien vahinkojen korvausvelvollisuus koskee valtiovaltaa yhtä lailla kuin yksityisiäkin.

105. EY 235 ja EY 288 artiklassa tarkoitetulla vahingonkorvausmenettelyllä korvataan Euroopan yhteisöjen toimielinten ja henkilöstön (virheiden) aiheuttama vahinko. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa riidanalaisessa tuomiossa, "näihin toimielimiin sisältyvät myös kaikki muut perustamissopimuksella perustetut yhteisön elimet, joiden tarkoituksena on myötävaikuttaa yhteisön tavoitteiden toteuttamiseen. Edellä esitetystä seuraa, että toimenpiteet, joita nämä elimet toteuttavat käyttäessään yhteisön oikeudessa niille annettua toimivaltaa, on luettava yhteisön syyksi EY 288 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettujen jäsenvaltioiden yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti". [22]

106. Muistutan lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta ratkaista yhteisöön kohdistuvat vahingonkorvausvaatimukset. Kansallisella tuomioistuimella ei ole asiassa toimivaltaa. [23]

107. Lisäksi EY 235 artiklaan perustuvalla vahingonkorvausmenettelyllä on vieläkin enemmän merkitystä siitä syystä, että oikeusasiamiehen päätöksistä ei ole mahdollista valittaa. Näin ollen vahingonkorvausvaatimus on ainoa toimenpide, jolla kansalainen, johon oikeusasiamiehen toiminta on vaikuttanut, voi käytännössä saada oikeussuojaa. [24]

108. Kansalaisen kannalta tarkasteltuna tilanne on seuraavanlainen: jos kansalainen kärsii vahinkoa yhteisön toimielimen toiminnan tai laiminlyönnin vuoksi, hänen täytyy pystyä saattamaan kyseinen toimielin vastuuseen. Hänen käytettävissään on oltava oikeudellinen keino, jonka avulla hän pystyy toteuttamaan vastuuseen saattamisen suoraan ja yksinkertaisesti. Tämä on EY 235 artiklan tarkoituksena. Kansalaisen kannalta ei ole merkitystä sillä, mikä toimielin on aiheuttanut hänelle vahinkoa eikä myöskään sillä, minkä toimielimen tehtävänharjoittamiseen liittyvän velvollisuuden yhteydessä vahinko on aiheutunut.

109. Näin tarkasteltuna en ymmärrä oikeusasiamiehen ja Euroopan parlamentin tässä menettelyssä esittämiä, varsin pidättyväisiä käsityksiä oikeusasiamiehen vastuusta. Oikeusasiamiesinstituutio on perus-

22 — Ks. ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion 49 kohta, jossa viitataan yhteisöjen tuomioistuimen asiaan C-370/89, SGEEM ja Etroy v. EIP, tuomio 2.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6211, Kok. Ep. XIII, s. 207, 12–16 kohta).

23 — Ks. esim. asia C-275/00, First ja Franex, tuomio 26.11.2002 (43 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

24 — Ks. myös edellä oleva 79 kohta.

tettu juuri sitä varten, että Euroopan unionin kansalaisella olisi keino toimia yhteisön toimielimen epäkohtia vastaan. Toisin sanoen oikeusasiamies on olemassa niitä unionin kansalaisia varten, jotka kokevat kärsineensä vahinkoa yhteisön toimielimen toiminnan tai laiminlyönnin vuoksi.

110. Pidän oikeusasiamiehen tehtävän olemuksen vastaisena sitä, jos unionin kansalaisella ei ole käytettävissä keinoja itse oikeusasiamiehen toiminnan epäkohtia vastaan. Näin on varsinkin silloin, kun oikeusasiamiehen toiminta tai laiminlyönti aiheuttaa vahingon syntymisen. Olisinkin pitänyt oikeusasiamiehen tehtävään sopivana, että hän olisi kannattanut mahdollisimman laajaa vastuuta. Sama koskee Euroopan unionin kansalaisten valitsemaa Euroopan parlamenttia.

111. Lyhyesti sanottuna oikeusasiamies voidaan EY 235 ja EY 288 artiklan nojalla asettaa vastuuseen toiminnastaan. Yhteisön lainsäädännössä ei ole tälle esteitä.

112. Oikeusasiamiehen toiminnan virheitä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon oikeusasiamiehen tehtävän erityispiirteet.

B *Korvausvastuun edellytykset ja erityisesti viranomaisten toiminnan laillisuus*

113. Oikeusasiamies ja Euroopan parlamentti väittävät, että vahingonkorvausmenettelyä käytetään virheellisesti oikeusasiamiehen toiminnan laillisuuden tai laiminlyöntien arvioimiseen.

114. Tämän käsityksen kautta siirryn käsittelemään niitä edellytyksiä, joita yhteisöjen tuomioistuin käyttää arvioidessaan viranomaisten vastuuta toiminnastaan, missä yhteydessä ei siis ole merkitystä sillä, onko kyseessä yhteisön toimielin vai kansallinen toimielin (katso edellä oleva 84 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sopimussuhteen ulkopuolinen yhteisön vastuu ja oikeus vahingonkorvaukseen voi olla kyseessä vain tiettyjen edellytysten täyttyessä. Näitä edellytyksiä ovat yhteisön toimielinten väitetyn toiminnan virheellisyys, joka on seurausta oikeussäännön riittävän ilmeisestä rikkomisesta, se, että kyseisen oikeussäännön on annettava yksityisille oikeuksia, se, että kyseessä on oltava todellisuudessa kärsitty vahinko ja se, että käyttäytymisen ja aiheutuneen vahingon välillä on oltava syy-seurausuhde.

115. Tästä seuraa, että viranomaisen mahdollista korvausvastuuta arvioitaessa on välttämättä arvioitava vahingon aiheuttaneen toiminnan laillisuutta. Yksi vahingon-

korvausvelvollisuuden peruselementeistä on nimittäin toiminnan virheellisyys. En käsittele tässä yhteydessä sitä mahdollisuutta, että yhteisö olisi korvausvelvollinen myös virheettömästä toiminnasta. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole vielä koskaan tuominnut yhteisöä vastuuseen virheettömästä toiminnasta. Se ei kuitenkaan pidä täysin mahdottomana tällaistakaan korvausvastuuta erittäin tiukkojen edellytysten täyttyessä.[25] Teoriaa korvausvastuusta viranomaisen laillisen toiminnan yhteydessä ei ole tarpeen käsitellä käsiteltävänä olevassa asiassa, eikä siitä yhteisöjen tuomioistuimen käyttämien edellytysten perusteella olisi apuakaan tämän asian kannalta.

116. Lyhyesti sanottuna on siis todettava, että EY 235 artiklan mukaisella menettelyllä ei olisi mitään merkitystä, jos yhteisön lainsäätäjä ei arvioisi toimielimen toiminnan laillisuutta. Lisäksi painotan vielä kerran, että vahinkoa kärsineellä kansalaisella on juuri erityisen valitusmahdollisuuden puuttumisen vuoksi syy antaa arvioida oikeusasiamiehen toiminnan laillisuutta EY 235 artiklan mukaisessa menettelyssä. Kansalaisella on nimittäin yhteisön oikeudessa tunnustettu oikeus saada oikeussuojaa.

117. En näin ollen hyväksykään oikeusasiamiehen ja Euroopan parlamentin näkemystä. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa tuomionsa 58 kohdassa, vahingonkorvauskanne on tarkoitettu itsenäiseksi oikeussuojakeinoksi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan vahingonkorvauskanteen tarkoituksena on yhteisön toimielimen tai laitoksen toimen — oli se oikeudellisesti sitova tai ei — tai sen syyksi luettavan menettelyn aiheuttaman vahingon korvaaminen. EY 235 artiklan mukainen menettely ei siis koske pelkästään jotakin tietynlaista vahinkoa.

118. Tästä seuraa, että myöskään parlamentin kantaa, jonka mukaan vahingonkorvausvaatimuksen voisi tehdä vain yhteisön oikeusvaikutukseen tähtäävästä toiminnasta, ei ole mahdollista hyväksyä.

119. Yhteisön lainsäätäjän ei myöskään tarvitse tehdä arviointiaan pidättäytyväisesti. Arvioinnin pidättyväisyys koskee tässä asiassa toista kohtaa. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin aivan oikein toteaa, oikeusasiamiehellä on laaja harkintavalta. Tuomioistuimen on arvioitava pidättäytyväisesti vain tämän harkintavallan käyttöä. Se ei saa asettua toimielimen asemaan. Tätä tarkoittaa vaatimus riittävän ilmeisestä rikkomisesta. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan ratkaiseva peruste yhteisön oikeuden rikkomisen luokittelemiseksi riittävän ilmeiseksi on jäsenvaltion tai yhteisön toimielimen harkintavallalle asetettujen rajojen ilmeinen ja vakava ylittäminen. Jos kyseessä olevan

25 — Asia C-237/98 P, Dorsch Consult v. neuvosto ja komissio, tuomio 15.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4549, 18 ja 19 kohta).

toimielimen harkintavalta on oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon, pelkästään yhteisön oikeuden rikkomisen voidaan katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkominen.[26]

120. Silloin, kun toimielimellä on laaja harkintavalta, yhteisön lainsäätäjän on tutkittava, onko toimielin ylittänyt harkintavaltansa rajat ja näin ollen toiminut virheellisesti. Jos harkintavallan rajat on ylitetty, kyseessä on riittävän ilmeinen rikkominen.

C *Vahingon syy*

121. Kolmas oikeusasiamiehen esittämä väite koskee vahingon syytä. Hänen mukaansa vahingon on aiheuttanut komission toiminta, eikä oikeusasiamiehen menettelyn tarkoituksena ole vahingon poistaminen. Tästä syystä kanne ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Lamberts kiistää tämän käsityksen ja väittää, että vahinko johtuu oikeusasiamiehen tekemistä virheistä.

122. Olen samaa mieltä oikeusasiamiehen kanssa siltä osin kuin hän väittää, ettei häntä ole mahdollista asettaa vastuuseen komission toiminnasta. EY 235 ja EY 288 artiklassa määrätään kylläkin Euroopan yhteisön sopimussuhteen ulkopuolisesta vastuusta, mutta siitä ei seuraa, että jotakin toimielintä voitaisiin pitää vastuullisena vahingosta, joka on aiheutunut toisen laitoksen tai toimielimen toiminnasta. Vahingonkorvausvaatimuksen on kohdistuttava siihen laitokseen tai toimielimeen, joka on aiheuttanut vahingon.

123. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa käsitelty asia koskee kuitenkin vahinkoja, joita Lambertsille on hänen mukaansa syntynyt oikeusasiamiehen virheistä. Lamberts väittää, että hänelle on aiheutunut vahinkoa tavasta, jolla oikeusasiamies on käsitellyt hänen kantelunsa, ja esittää tälle kannalleen perusteluja. Hän ei kiistä komission aiemmin tekemää päätöstä.

124. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin pystyi Lambertsin määrittämän aiheen perusteella siis toteamaan, että kanne täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Kanne koski itse oikeusasiamiehen toimintaa. Kysymystä siitä, onko oikeusasiamiehen toiminta tosiasiassa aiheuttanut väitetyn vahingon, on käsiteltävä pääasian kiistaa koskevan valituksen yhteydessä, ei tutkittavaksi ottamista arvioitaessa.

26 — Ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Bergaderm ja Goupil, tuomion 43 ja 44 kohta.

D *Yhteenveto*

125. Edellä esitetyn perusteella totean, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toimi oikein päättäessään ottaa kanteen tutkittavaksi. Oikeusasiamiehen tätä koskeva valitus onkin näin ollen hylättävä.

X Pääasian arviointi

A *Johdanto*

126. Kuten edellä totesin, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöllä voi olla sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu ja velvollisuus korvata syntynyt vahinko, mikäli

— toimielimen toiminta on laitonta ja riittävän ilmeinen oikeussäännön rikkominen

— loukattu oikeussääntö antaa yksityisille oikeuksia

— on syntynyt todellista vahinkoa ja

— toiminnan ja syntyneen vahingon välillä on syy-seuraussuhde.

Käsittelen seuraavaksi yhdessä kahta ensimmäistä edellytystä, jotka koskevat ennen kaikkea laittomuutta, ja sen jälkeen kolmatta ja neljättä edellytystä, jotka liittyvät vahinkoon.

127. Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi voi rajoittua koskemaan Lambertsin oikeusasiamiehen toimintaa koskevaa väitettä. Totesin jo edellä 97 kohdassa, että muut Lambertsin esittämät väitteet eivät täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

128. Erityisesti asia koskee seuraavia seikkoja:

— mahdollisuus neuvoa kantelijaa kääntymään toisen toimivaltaisen viranomaisen puoleen (päätöksen 94/262/EHTY 2 artiklan 5 kohta ja täytäntöönpanosäännösten 2 artiklan 5 kohta). Missä määrin tätä oikeusasiamiehen oikeutta on mahdollista pitää velvollisuutena?

— pyrkiminen sovintoratkaisuun (täytäntöönpanosäännösten 6 artikla). Missä määrin termi "pyrkiminen" velvoittaa oikeusasiamiestä?

B *Ohjaaminen toisen toimivaltaisen viranomaisen puoleen*

129. Päätöksen 94/262/EHTY 2 artiklan 5 kohdassa ja täytäntöönpanosäännösten 2 artiklan 5 kohdassa säädetään vain oikeusasiamiehen oikeudesta, ei velvollisuudesta neuvoa kantelijaa kääntymään toisen viranomaisen puoleen. Ohjaaminen on näin ollen muotoiltu ensisijaisesti palveluksena, jonka oikeusasiamies tekee kantelijalle, ei oikeudellisena velvoitteena. Näin ollen oikeusasiamies pysyy harkintavaltansa rajoissa, mikäli hän ei neuvo kantelijaa toisen viranomaisen puoleen, eikä kyseessä ole riittävän ilmeinen päätöksen 94/262/EHTY ja täytäntöönpanosäännösten rikkominen.

130. Siitä, että oikeusasiamies on pysynyt hänelle kuuluvan harkintavallan rajojen sisällä ja näin ollen toiminut asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön sanamuodon mukaisesti, ei mielestäni vielä seuraa, että hän olisi näin toimiessaan täyttänyt kaikki velvollisuudet, joita hänelle yhteisön oikeuden mukaan kuuluu. Yhteisön oikeuden rikkomisena ei nimittäin voida pitää vain säännöksen sanamuodon vastaista toimintaa, vaan loukkaus voi perustua myös oikeusperiaatteeseen.

131. Viittaan tässä asiassa erityisesti huolellisuusperiaatteeseen. Mielestäni kantelijan opastaminen kääntymään toisen viranomaisen puoleen ei ole mikään vapaaehtoinen mahdollisuus, jota oikeusasiamies voi käyttää tai olla käyttämättä oman mielihalunsa mukaan. Huolellisuus, jota oikeusasiamiehen tulee tehtäväänsä harjoittaessaan noudattaa, voi edellyttää tämän oikeuden käyttöä. Näin on varsinkin käsiteltävänä olevan asian kaltaisissa tapauksissa, joissa kantelijalla on mahdollisuus valittaa yhteisöjen tuomioistuimelle vain tietyn ajan kuluessa. Kantelijalta, jota ei neuvota, ei tietenkään estetä tuomioistuimeen pääsyä, mutta oikeusasiamies ei silloin kuitenkaan noudata yhtä tavoitteista, joiden vuoksi oikeusasiamiehen toimi on perustettu. Oikeusasiamiehen on helpotettava mahdollisuuksien mukaan kansalaisen mahdollisuuksia saada häntä tyydyttävä ratkaisu, ei vaikeuttaa niitä. Näin ollen huolellisuusperiaatteesta seuraa, että oikeusasiamies ei saa suhtautua liian kevytmielisesti oikeuteensa neuvoa kantelijoita muiden viranomaisten puoleen.

132. Tämän todettuani siirryn arvioimaan, seuraako tässä tarkoitetusta huolimatto-

muudesta myös laittomuutta kantelijaa kohtaan. Katson, että oikeusasiamies ei toimi laittomasti kantelijaa kohtaan, kun hän ei neuvo tätä kääntymään toisen viranomaisen puoleen. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oikeutetusti toteaa, kantelija on itse valinnut, ettei hän tee valitusta yhteisöjen tuomioistuimeen. Toisin sanoen kantelija vastaa itse omasta valinnastaan.

133. Mikäli kantelija päättää olla tekemättä valitusta (ajoissa), hän ei voi jälkikäteen syyttää oikeusasiamiestä päätöksestään. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että kun kysymys on yhteisöjen toimihenkilön tekemästä kantelusta, kantajan oletetaan tuntevan oikeutensa.

134. Totean vielä seuraavaa. Kansalaisen valinta siitä, kääntyykö hän tuomioistuimen vai oikeusasiamiehen puoleen, ei välttämättä ole valinta enemmän (tuomioistuin) ja vähemmän (oikeusasiamies) välillä. Monissa toimielimen ja kansalaisen välisissä kiistoissa välitysmenettely on parempi vaihtoehto kuin oikeudenkäyntimenettely. Mikäli toimielin on toiminut muodollisesti oikein, mutta ei ole kiinnittänyt riittävästi huomiota sen kansalaisen etuun, jota asia koskee, oikeudenkäyntimenettelystä ei ole kansalaiselle mitään hyötyä. Käsiteltävänä olevassa asiassa tilanne näyttääkin olevan tällainen. Komissio voi järjestää sisäisen kilpailun haluamallaan tavalla, tietenkin yhteisön oikeuden määrittämien rajojen sisällä. Muodollisesti tarkasteltuna sen ei ole pakko tehdä sairaita hakijoita koskevia poikkeuksia. Huolellisen hallinnon kannalta voi kuitenkin olla järkevää ottaa huomioon sairaat hakijat. Kantelu oikeusasiamiehelle voi antaa komissiolle aihetta muuttaa menettelyään. Näin onkin tapahtunut käsiteltävänä olevassa asiassa, vaikka siitä ei olekaan hyötyä Lambertsille itselleen.

C *Sovintoratkaisu*

135. Täytäntöönpanosäännösten 6 artiklassa säädetään sovintoratkaisusta. Oikeusasiamiehen on pyrittävä löytämään sovintoratkaisu. Hän tekee tämän yhteistyössä sen toimielimen kanssa, jossa on todettu epäkohta. Sovintoratkaisuun pyrkiminen on kantelijan kannalta tärkein oikeusasiamiehen käytettävissä oleva keino. Kyseessä on kuitenkin vain pyrkimys, johon liittyen oikeusasiamiehellä on hyvin laaja harkintavalta arvioidessaan, onko sovintoratkaisu mahdollinen tai onko sellaisen etsiminen tuloksellista.

136. Tämä laaja harkintavalta seuraa oikeusasiamiehen käyttämän menettelyn luonteesta, johon menettelyyn kuuluu ensi-

sijaisesti osapuolten välinen sovittelu. Välittäjältä voidaan odottaa, että hän pyrkii löytämään ratkaisun, mutta ei sitä, että hän saavuttaa tuloksen. Tulos riippuu osapuolten kannoista. Lisäksi välittäjän täytyy myös pystyä toteamaan, että välitystä ei ole (enää) mielekästä jatkaa.

137. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut harkintavallasta,[27] että oikeusasiamiehen sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu voi syntyä vain, kun kysymyksessä on hänelle tässä yhteydessä kuuluvien velvollisuuksien räikeä ja ilmeinen laiminlyönti. Tämä on mielestäni oikea käsitys, ja huomautan vielä lisäksi, että tässä tarkoitettu sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu voi muodostua vain silloin, kun oikeusasiamies todistetusti ei ole toiminut välittäjänä, vaikka olisi voinut.

138. Sen arvioiminen, onko yksittäistapauksessa kyseessä räikeä ja ilmeinen laiminlyönti, on tosiseikkojen arviointia, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi käsitellä sitä valitusmenettelyssä.

D *Arviointi*

139. Yhteisöjen tuomioistuin voi todeta käsiteltävänä olevassa asiassa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arvio, jonka mukaan oikeusasiamies ei ole toiminut virheellisesti, perustuu yhteisön oikeuden oikeaan tulkintaan. Yhteisöjen tuomioistuin voikin näin ollen todeta Lambertsin valituksen perusteettomaksi.

E *Vahinko ja syy-seuraussuhde*

140. Viittaan vielä syntyneeseen vahinkoon ja oikeusasiamiehen toiminnan ja vahingon väliseen suhteeseen.

141. Käsittelen aluksi syntynyttä vahinkoa. Kysymys siitä, onko vahinkoa syntynyt Lambertsin esittämässä määrin, on tosiseikkojen arviointia, joka ei kuulu valitusmenettelyyn. Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei tuomiossaan käsitellyt vahinkoa — eikä sen tarvinnutkaan sitä käsitellä — jätän tämän kysymyksen käsittelemättä. En pidä tämän valituksen kannalta merkityksellisenä sitä Lambertsin kantaa,[28] jonka mukaan oikeusasiamies tunnustaa, että vahinkoa on syntynyt.

27 — Riidanalaisen tuomion 79 kohta.

28 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 47 kohta.

142. Seuraavaksi käsittelen syy-seurausuhdetta. Vahinko, jonka Lamberts väittää syntyneen, aiheutui komission päätöksestä, ei oikeusasiamiehen toiminnasta. Lamberts nimittäin väittää kärsineensä vahinkoa sen vuoksi, että hän ei suorittanut koetta hyväksytysti eikä näin ollen tullut otetuksi komission palvelukseen. Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu komission päätöksen arvosteleminen. Toisin sanoen oikeusasiamiehen toiminnan ja vahingon syntymisen välillä ei ole syy-seuraussuhdetta.

143. Totean lisäksi, että Lamberts vaatii komission toiminnan aiheuttaman aineellisen vahingon lisäksi korvausta myös henkisestä kärsimyksestä, johon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion 61 kohdan mukaan oikeuttavat oikeusasiamiehen virkavirheiden loukkaavat ja tuhoisat vaikutukset. Näin esitettynä henkisen kärsimyksen osalta on olemassa syy-seuraussuhde. Lambertsin kanteen mukaan vaatimus saada korvausta henkisistä kärsimyksistä ei ole luonteeltaan itsenäinen, vaan pikemminkin täydentää aineellista vahinkoa. Jos yhteisöjen tuomioistuin ylipäänsä alkaa arvioida vahinkoa, henkistä kärsimystä koskevaa vahingonkorvausvaatimusta ei pidä käsitellä erikseen.

XI Ratkaisuehdotus

144. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa Euroopan oikeusasiamiehen valituksen perusteettomaksi

— toteaa samoin perusteettomaksi Lambertsin vastineessaan esittämän vaatimuksen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-209/00, Lamberts vastaan Euroopan oikeusasiamies, 10.4.2002 antaman tuomion kumoamisesta.