Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GERARD HOGAN
26 päivänä marraskuuta 2020[1]

Asia C-851/19 P

DK
vastaan

Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH)

Valitus – Henkilöstö – Lahjonta – Kansallisessa tuomioistuimessa annettu rikostuomio – Kansallisen tuomioistuimen siviilioikeudellisessa menettelyssä määräämä velvoite korvata unionin julkiselle kuvalle aiheutunut aineeton vahinko – Kurinpitomenettely – Kurinpitoseuraamus, jolla eläkkeestä pidätetään tietty määrä – Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 9 artiklan 1 kohdan h alakohta – Kurinpitoseuraamuksen ankaruus – Henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan b alakohta – Mahdollisuus ottaa huomioon virkamiehen tekemästä virheestä toimielinten luotettavuudelle, maineelle tai eduille koituneen haitan suuruus

I Johdanto

1. DK(jäljempänä valittaja) jätti 19.11.2019 Euroopan unionin tuomioistuimen kirjaamoon valituksen unionin yleisen tuomioistuimen 10.9.2019 antamasta tuomiosta DK v. EUH (T-217/18, ei julkaistu, EU:T:2019:571) (jäljempänä valituksenalainen tuomio).

2. Valituksenalaisella tuomiolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valittajan SEUT 270 artiklan nojalla nostaman kanteen, jossa vaadittiin muun muassa kumoamaan Euroopan ulkosuhdehallinnon (jäljempänä EUH) 23.5.2017 tekemä päätös, jossa valittajalle määrättiin Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen (jäljempänä henkilöstösäännöt) liitteessä IX olevan 9 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukainen kurinpitoseuraamus, jolla alennettiin hänen eläkeoikeuksiaan.

3. Tässä valitusmenettelyssä valittaja ei riitauta eläkeoikeuksiensa alentamista sinänsä, vaan perusteet, joilla tätä alentamista perusteltiin. Näin ollen valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi virheellisesti henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan b alakohtaa.

4. Valittaja väittää lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi käsiteltävän asian olosuhteissa virheellisesti, että valittajan tekemästä virheestä toimielinten luotettavuudelle, maineelle tai eduille koitunut haitta voitiin ottaa huomioon tätä virhettä koskevassa henkilöstösääntöjen mukaisessa kurinpitomenettelyssä, kun arvioitiin valittajalle määrättävää

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

kurinpitoseuraamusta. Valittaja katsoo erityisesti, ettei kurinpitomenettelyssä voida ottaa huomioon toimielinten luotettavuudelle, maineelle tai eduille aiheutunutta vahinkoa silloin, kun tämä vahinko on jo korvattu kansallisen tuomioistuimen siviilioikeudellisessa menettelyssä erikseen antaman ratkaisun nojalla.

5. Käsittelen ratkaisuehdotuksessani tätä oikeuskysymystä. Ennen käsiteltävän valituksen tarkastelua on tarpeen esittää asiaa koskevat oikeussäännöt.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt

6. Henkilöstösääntöjen II osaston otsikko on ”Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet”. Sen 22 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Virkamies voidaan velvoittaa korvaamaan kokonaan tai osittain unionin kärsimä vahinko, joka johtuu hänen tehtäviään suorittaessaan tai niiden yhteydessä tekemästään vakavasta virheestä.

_ _”[2]

7. Henkilöstösääntöjen VI osastossa, jonka otsikko on ”Kurinpitomenettely”, olevassa 86 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Virkamiehelle tai entiselle virkamiehelle, joka tahallisesti tai tuottamuksellisesti jättää täyttämättä näiden henkilöstösääntöjen mukaiset velvollisuutensa, voidaan määrätä kurinpitoseuraamus.

2. Kun nimittävä viranomainen tai Euroopan petostentorjuntavirasto saa tietoonsa todisteita, jotka antavat aiheen olettaa, että on tapahtunut 1 kohdassa tarkoitettu velvollisuuksien täyttämättä jättäminen, ne voivat aloittaa hallinnollisen tutkimuksen tarkistaakseen, onko tällainen velvollisuuksien täyttämättä jättäminen tapahtunut.

3. Kurinpidolliset säännöt, menettelyt ja toimenpiteet sekä hallinnollisia tutkimuksia koskevat säännöt ja menettelyt vahvistetaan liitteessä IX.”

8. Henkilöstösääntöjen liite IX koskee otsikkonsa mukaisesti kurinpitomenettelyä. Kyseisen liitteen 3 jakson otsikko on ”Kurinpitoseuraamukset”, ja sen 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Nimittävä viranomainen voi soveltaa jotakin seuraavista seuraamuksista:

a) kirjallinen huomautus;

b) varoitus;

c) ikälisien kertymisen keskeyttäminen vähintään yhden ja enintään 23 kuukauden ajaksi;

d) ikälisien alentaminen;

[2] Ks. myös SEUT 340 artiklan neljäs alakohta.

e) palkkaluokan väliaikainen alentaminen vähintään 15 päivän ja enintään yhden vuoden ajaksi;

f) palkkaluokan alentaminen saman tehtäväryhmän sisällä;

g) siirtäminen alempaan tehtäväryhmään joko samaan tai alempaan palkkaluokkaan;

h) viraltapano ja tarvittaessa eläkkeen väliaikainen alentaminen tai työkyvyttömyyskorvauksen osan pidättäminen tietyksi ajaksi; tämän seuraamuksen vaikutukset eivät ulotu virkamieheen riippuvuussuhteessa oleviin henkilöihin. Tällaisessa alentamistapauksessa entisen virkamiehen tulot eivät voi olla pienemmät kuin liitteessä VIII olevassa 6 artiklassa säädetty vähimmäistoimeentulo, jota on tarvittaessa korotettu perhelisillä.

2. Kun virkamies saa vanhuuseläkettä tai työkyvyttömyyskorvausta, nimittävä viranomainen voi päättää pidättää osan eläkkeestä tai työkyvyttömyyskorvauksesta tietyksi ajaksi; tämän seuraamuksen vaikutukset eivät ulotu virkamieheen riippuvuussuhteessa oleviin henkilöihin. Kyseisen virkamiehen tulot eivät kuitenkaan voi olla pienemmät kuin liitteessä VIII olevassa 6 artiklassa säädetty vähimmäistoimeentulo, jota on tarvittaessa korotettu perhelisillä.

3. Yksi virhe voi johtaa vain yhteen kurinpitoseuraamukseen.”

9. Henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevassa 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Kurinpitoseuraamusten ankaruuden on oltava suhteessa tehdyn virheen vakavuuteen. Virheen vakavuutta määriteltäessä ja kurinpitoseuraamuksesta päätettäessä on otettava erityisesti huomioon:

a) virheen laatu ja olosuhteet, joissa se tapahtui,

b) toimielinten luotettavuudelle, maineelle ja eduille rikkomuksesta koituneen haitan suuruus,

c) missä määrin virhe johtui tahallisuudesta tai laiminlyönnistä,

d) syyt virkamiehen tekemään virheeseen,

e) virkamiehen palkkaluokka ja virkaikä,

f) virkamiehen henkilökohtaisen vastuun määrä,

g) virkamiehen tehtävien ja vastuiden taso,

h) virheen tai virheellisen käyttäytymisen toistuminen,

i) virkamiehen käytös koko hänen uransa aikana.”

10. Henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 7 jakson otsikko on ”Rinnakkainen syytteeseenpano”. Sen 25 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jos virkamies asetetaan syytteeseen samasta teosta, lopullinen päätös tehdään vasta, kun asiaa käsittelevä tuomioistuin on antanut lopullisen tuomionsa.”

III Asian tausta

11. Valittaja aloitti Euroopan komission palveluksessa virkamiehenä vuonna 1994. Työskennellessään komission ulkosuhteiden pääosastolla valittaja sai vuonna 1999 tehtäväkseen hallinnoida komission rakennuksia kolmansissa maissa. Valittaja työskenteli 1.1.2011 alkaen EUH:n palveluksessa. Hän siirtyi varhaiseläkkeelle 1.1.2016.

A Rikosoikeudellinen menettely Belgian tuomioistuimissa

12. Valittajaa vastaan käytiin Belgian tuomioistuimissa heinäkuun 2004 ja helmikuun 2016 välisenä aikana rikosoikeudellinen menettely, jossa häntä syytettiin julkisten hankintojen hallinnoinnissa vuosina 1999–2005 tehdyistä lahjusrikoksista. Syytteet liittyivät väitteisiin, joiden mukaan valittaja oli ottanut virkatehtävissään lahjuksia hoitaessaan unionin julkisia hankintoja. Euroopan unioni, jota komissio edusti, oli asianomistajana kyseisessä menettelyssä.

13. Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (ranskankielinen alioikeus, Bryssel, Belgia) määräsi 16.5.2014 antamassaan tuomiossa valittajalle seuraavat rangaistukset useista hänen tehtäviensä hoidossa tekemistään rikoksista:

– kahden vuoden vapausrangaistus, joka muutettiin viiden vuoden ehdolliseksi rangaistukseksi;

– 27 500 euron suuruinen sakko;

– määräys, jolla valittajalta kiellettiin 10 vuodeksi oikeus toimia toimitusjohtajana, hallituksen jäsenenä tai tilintarkastajana liikeyhtiössä;

– 176 367,15 euron suuruisen summan määrääminen menetetyksi.

14. Siviilioikeudellisessa menettelyssä tribunal de première instance francophone de Bruxelles myös määräsi valittajan maksamaan unionille 25 000 euroa korvauksena sen maineelle aiheutuneesta aineettomasta vahingosta.[3]

15. Valittaja valitti tästä ratkaisusta cour d'appel de Bruxellesiin (ylioikeus, Bryssel, Belgia), joka pysytti tribunal de première instance francophone de Bruxellesin tuomion 30.6.2015 antamassaan tuomiossa. Se myös pidensi valittajan vapausrangaistusta kolmeen vuoteen, joka muutettiin viiden vuoden ehdolliseksi rangaistukseksi, ja vahvisti unionille aiheutuneesta aineettomasta vahingosta maksettavan korvauksen määräksi 38 814 euroa.

16. Cour de cassation (ylin tuomioistuin, Belgia) hylkäsi valittajan valituksen 10.2.2016 antamallaan tuomiolla.

B Henkilöstösääntöjen mukainen kurinpitomenettely

17. Euroopan petostentorjuntavirasto teki valittajasta kolme sisäistä tutkintaa, jotka käynnistettiin 12.7.2004, 19.5.2005 ja 18.10.2005.

[3] Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että valittaja oli eräiden muiden henkilöiden kanssa yhteisvastuullisesti vastuussa kyseistä vahingosta.

18. Komission nimittävä viranomainen päätti 2.5.2007 aloittaa kurinpitomenettelyn valittajaa vastaan henkilöstösääntöjen 86 artiklan mukaisesti. Menettelyä kuitenkin lykättiin henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 25 artiklan mukaisesti siihen asti, kunnes valittajaa vastaan samoista teoista aloitetussa kansallisessa rikosoikeudellisessa menettelyssä oli annettu lopullinen ratkaisu.

19. EUH jatkoi kurinpitomenettelyä 12.7.2016 tekemällään päätöksellä, ja myöhemmin kurinpitolautakunta kuuli valittajaa henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 16 artiklan mukaisesti.

20. Kurinpitolautakunta huomautti 12.12.2016 henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 18 artiklan mukaisesti antamassaan perustellussa lausunnossa muun muassa, että ”kansalliset rikostuomioistuimet olivat todenneet asiaa koskevat tosiseikat selvitetyiksi”, että ”virkamies oli menetellyt henkilöstösääntöjen 11, 11 a, 12 ja 21 artiklan vastaisesti” ja että ”ainoa mahdollinen seuraamus [oli] se, että tietty määrä hänen eläkkeestään pidätetään”.

21. Kurinpitolautakunta piti raskauttavina seikkoina tosiseikkojen vakavuutta ja valittajan katumattomuutta. Se katsoi kuitenkin myös, että lieventävinä seikkoina oli pidettävä valittajasta annettuja myönteisiä arvioita ja sitä, ettei tämä ollut saanut menettelyohjeita tehtäviensä hoitamiseen. Kurinpitolautakunta otti huomioon myös valittajan ”taloudellisen tilanteen, perhetilanteen ja terveydentilan (erityisesti hänen elinajanodotteensa)” ja ”sen, että kansalliset tuomioistuimet olivat jo määränneet [valittajan] korvaamaan aiheuttamansa taloudelliset ja aineettomat vahingot”.

22. Tällä perusteella kurinpitolautakunta suositteli, että nimittävä viranomainen määrää kurinpitotoimenpiteenä, että valittajan eläkkeen nettomäärästä vähennetään kuukausittain 400 euroa kolmen vuoden ajan.

23. Valittajaa kuultuaan nimittävä viranomainen määräsi hänelle 23.5.2017 tekemällään päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös) henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 9 artiklan 2 kohdan mukaisen kurinpitoseuraamuksen. Tämän päätöksen seurauksena valittajan vanhuuseläkettä alennettiin 20 prosenttia hieman yli kahdeksan vuoden ajaksi. Tästä seurasi, että hänen eläkettään alennettiin 1 015 eurolla kuukaudessa 30.9.2025 asti. [4]

24. Valittaja teki 23.8.2017 riidanalaisesta päätöksestä henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan mukaisen valituksen. Nimittävä viranomainen hylkäsi valituksen 20.12.2017 tekemällään päätöksellä.

IV Asian käsittely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

25. Valittaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 28.3.2018 jättämällään kannekirjelmällä SEUT 270 artiklan mukaisen kanteen, jossa hän vaati kumoamaan riidanalaisen päätöksen, jolla hänelle määrättiin kurinpitoseuraamus, ja toissijaisesti korvaamaan vahingon, joka hänelle oli väitetysti aiheutunut siitä, että EUH loukkasi hänen puolustautumisoikeuksiaan Belgian tuomioistuimissa käydyssä rikosoikeudellisessa menettelyssä.

[4] Huomautan, että unionin yleinen tuomioistuin viittasi valituksenalaisen tuomion 17, 78, 119 ja 142 kohdassa summaan, joka oli suuruudeltaan 1 105 euroa.

26. Valittaja esitti unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamansa kanteen tueksi kaksi kanneperustetta, joista toinen koski seuraamuksen määrittämistä ja toinen lieventävien seikkojen huomioon ottamista.

27. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valittajan kanteen valituksenalaisella tuomiolla ja velvoitti hänet korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

28. Valittaja vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– velvoittaa EUH:n korvaamaan unionin yleisessä tuomioistuimessa ja tässä valitusmenettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

EUH vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää valituksen perusteettomana

– velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VI Valitus

29. Valittaja esittää yhden ainoan valitusperusteen, joka koskee valituksenalaisen tuomion 28–53 kohtaa. Niissä unionin yleinen tuomioistuin tutki valittajan ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisen osan, jossa hän väitti, että nimittävä viranomainen oli tehnyt virheen, kun se oli ottanut huomioon unionille aiheutuneen aineettoman vahingon arvioidessaan valittajalle määrättävää kurinpitoseuraamusta. Tältä osin valittaja väitti lähinnä, että kyseisestä vahingosta oli jo maksettu korvaus kansallisten tuomioistuinten määräämien siviilioikeudellisten toimenpiteiden yhteydessä.

30. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valittajan ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisen osan.

31. Käsiteltävässä valituksessa valittaja väittää ainoassa valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan b alakohtaa virheellisesti, kun se katsoi, että aineeton vahinko, josta oli jo maksettu korvaus, voitiin ottaa huomioon sen oikeuttamiseksi, että nimittävä viranomainen määrää virkamiehelle kurinpitolautakunnan suosittelemaan seuraamukseen verrattuna ankaramman kurinpitoseuraamuksen. [5]

32. Valittajan ainoa valitusperuste jakautuu kolmeen osaan.

[5] Ks. valituksen 2 kohta.

33. Ensinnäkin valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 52 kohdassa oikeudellisen virheen, kun se katsoi, ettei nimittävä viranomainen tehnyt henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevaa 10 artiklaa soveltaessaan ilmeistä arviointivirhettä, kun se katsoi, että unionille aiheutuneesta vahingosta kansallisessa tuomioistuimessa määrättyä korvausta ei tarvinnut ottaa huomioon. Valittaja katsoo, että henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 25 artiklan mukaan nimittävää viranomaista sitoivat kansallisten rikostuomioistuinten toteamat tosiseikat ja periaate, jonka mukaan vahinkoa, joka on jo korvattu, ei katsota koskaan ollen olemassa.

34. Toiseksi valittaja väittää lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin jätti valituksenalaisen tuomion 34 kohdassa noudattamatta kurinpitoseuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimusta ja sitä jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteistä yleistä oikeusperiaatetta, jonka mukaan vahinkoa, joka on kokonaan korvattu, ei katsota koskaan olleen olemassa, kun se totesi, että nimittävä viranomainen saattoi henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan b alakohdan mukaisesti vedota tällaiseen vahinkoon.

35. Kolmanneksi valittaja lähinnä väittää, että unionin yleinen tuomioistuin jätti valituksenalaisen tuomion 39–41 kohdassa noudattamatta yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta, kun se katsoi, että henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan mukaisessa kurinpitomenettelyssä määrättäviä seuraamuksia arvioitaessa sillä, että unionille aiheutunut vahinko on kokonaan tai osittain jo korvattu, ei ole olennaista merkitystä. Tältä osin valittaja katsoo, että virkamiehen tekemää virhettä on käsiteltävä eri tavoin sen mukaan, miten laajaa vahinkoa toimielimelle on siitä aiheutunut. Valittajan mukaan hän ei ole samassa tilanteessa kuin virkamies, joka ei ole aikaisemmin korvannut unionille aiheuttamaansa vahinkoa.

36. Unionin tuomioistuimen pyynnön mukaisesti tässä ratkaisuehdotuksessa keskitytään valittajan esittämän ainoan valitusperusteen toiseen ja kolmanteen osaan. Mielestäni ne on syytä tutkia yhdessä. Suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden rikkomista koskevat väitteet perustuvat kumpikin siihen olettamaan, että unionin julkiselle kuvalle aiheutunutta vahinkoa, josta on jo maksettu korvaus kansallisten tuomioistuinten määräyksestä, ei voida ottaa huomioon kurinpitomenettelyssä, kun sitä tarkastellaan henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan b alakohdan kannalta. Kuten tässä ratkaisuehdotuksessa esitän, mielestäni tämä olettama on virheellinen, koska siinä ei oteta huomioon siviilioikeudellisten vahingonkorvausvaatimusten ja henkilöstösääntöjen mukaisten kurinpitomenettelyjen erilaisia luonteita ja tavoitteita. Koska ainoan valitusperusteen toinen ja kolmas osa perustuvat nähdäkseni väärään olettamaan, ne on hylättävä perusteettomina.

VII Asian tarkastelu

A Tutkimatta jättämistä koskeva vaatimus

37. Vaikka EUH ei ole muodollisesti esittänyt tästä oikeudenkäyntiväitettä, se väittää kirjelmissään, että käsiteltävä valitus on jätettävä osittain tutkimatta.

38. EUH katsoo, että valittajan väitteellä, jonka mukaan nimittävä viranomainen ankaroitti seuraamusta ottamalla huomioon vahingon, josta oli jo maksettu korvaus, ei pyritä osoittamaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, vaan pikemminkin kyseenalaistamaan nimittävän viranomaisen arviointi ja sen perustelut kurinpitolautakunnan perustellusta lausunnosta poikkeamiseen. EUH:n mukaan valittaja pyrkii sillä selventämään ensimmäisessä oikeusasteessa

esittämäänsä ensimmäistä perustetta, jonka mukaan nimittävä viranomainen teki väitetysti ilmeisen arviointivirheen, tai muotoilemaan sen uudelleen. Tällainen ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyn perusteen uudelleenmuotoilu on jätettävä valituksen yhteydessä tutkimatta.

39. Mielestäni EUH:n esittämä tutkimatta jättämisen peruste on hylättävä perusteettomana.

40. Valitus koskee selvästi valituksenalaisessa tuomiossa olevaa väitettyä oikeudellista virhettä, eikä valittaja ole esittänyt mitään uusia perusteita tai väitteitä, joita ei tuotu aikaisemmin esille unionin yleisessä tuomioistuimessa.

41. Vaikka pitää paikkansa, että valittaja viittaa valituksessaan useaan otteeseen riidanalaiseen päätökseen ja vertailee kurinpitolautakunnan ja nimittävän viranomaisen käsityksiä perusteista, joita on käytetty kurinpitoseuraamuksen määräämiseksi valittajalle, on selvää, että valittajan ainoa valitusperuste koskee unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 52 kohdassa tekemää päätelmää[6] ja sitä unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 28–51 kohdassa esittämää oikeudellista arviointia, joka johti kyseiseen päätelmään, eikä riidanalaista päätöstä.

42. Mielestäni valituksessa olevilla viittauksilla riidanalaiseen päätökseen ainoastaan taustoitetaan ja tarkennetaan valittajan esittämää valitusperustetta. Muistutan tältä osin, että EUH viittasi itsekin useaan otteeseen riidanalaisen päätöksen eri kohtiin kumotakseen valittajan väitteitä.

43. Siitä EUH:n väitteestä, jonka mukaan valittaja on muotoillut uudelleen unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämänsä perusteet, valittajan unionin yleiselle tuomioistuimelle esittämän kannekirjelmän 43–52 kohdasta ilmenee hänen väittäneen, että vaikka kurinpitolautakunta oli ottanut huomioon sen, että kansalliset tuomioistuimet olivat jo velvoittaneet hänet maksamaan korvausta, nimittävä viranomainen ankaroitti hänelle määrättyä kurinpitoseuraamusta, kun se katsoi, että hän oli toiminnallaan vahingoittanut toimielimen julkista kuvaa ja saattanut epäilynalaiseksi sen henkilöstön riippumattomuuden. Valittaja myös väitti unionin yleisessä tuomioistuimessa, että unionin toimielimet eivät enää voi väittää, että niille on aiheutunut vahinkoa, jos vahinko on jo kokonaan korvattu unionille sellaisen rikosoikeudellisen menettelyn yhteydessä, jossa se on ollut asianomistajana. Näin ollen nimittävä viranomainen teki valittajan mukaan ilmeisen arviointivirheen, kun se otti huomioon kyseisen vahingon.

44. Näin ollen en katso, että valittaja on tässä valitusmenettelyssä muotoillut uudelleen unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämänsä perusteen[7] ja että tällaista uudelleenmuotoilua on pidettävä uutena perusteena, jota ei voida ottaa tutkittavaksi valituksen yhteydessä.

[6] Ks. valituksen 25 kohta. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 52 kohdassa, ettei nimittävä viranomainen tehnyt ilmeistä arviointivirhettä, kun se totesi, että henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevaa 10 artiklaa sovellettaessa ei ole tarpeen ottaa huomioon, että kansallisissa tuomioistuimissa oli jo myönnetty korvaus unionille aiheutuneesta vahingosta. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 39 kohdassa, että kurinpitomenettelyssä ei ole merkitystä sillä, että vahinko on kokonaan tai osittain korvattu, koska henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan b alakohdan tarkoituksena ei ole korvauksen myöntäminen vaan seuraamuksen määrääminen.

[7] Jo senkään takia, että valitus koskee selvästikin valituksenalaista tuomiota eikä riidanalaista päätöstä.

B Asiakysymys

1. Alustavat huomautukset – Valituksen ulottuvuus

45. EUH väittää, etteivät valittajan valituksensa 12 ja 19 kohdassa esittämät väitteet pidä paikkaansa. Niissä valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se tulkitsi henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan b alakohtaa siten, että nimittävä viranomainen voi ottaa huomioon vahingon, jonka osalta korvaus on jo maksettu, oikeuttaakseen kurinpitolautakunnan perustellussa lausunnossaan suosittelemaan seuraamukseen verrattuna ankaramman kurinpitoseuraamuksen määräämisen.

46. EUH toteaa, ettei nimittävä viranomainen pitänyt kyseistä vahinkoa raskauttavana seikkana. [8]

47. Henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevassa 10 artiklassa edellytetään, että virkamiehelle määrättävien kurinpitoseuraamusten ankaruuden on oltava suhteessa tehdyn virheen vakavuuteen, ja vahvistetaan luettelo, joka ei ole tyhjentävä, arviointiperusteista, jotka on otettava huomioon seuraamuksesta päätettäessä. [9]

48. Kyseiseen luetteloon sisältyy useita ohjeellisia arviointiperusteita, joita voidaan asian erityisolosuhteista riippuen pitää raskauttavina, lieventävinä tai neutraaleina seikkoina, eikä yhdellekään niistä anneta erityistä painoarvoa. Koska luetellut arviointiperusteet ovat hyvin laajoja, on selvää, etteivät ne kaikki ole välttämättä joka kerta merkityksellisiä. Lisäksi käy ilmi, etteivät nämä arviointiperusteet ole luonteeltaan tyhjentäviä, vaan ne on tarkoitettu ohjeellisiksi.

49. Tältä osin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan mukaisen kurinpitoseuraamuksen määrittäminen perustuu nimittävän viranomaisen kaikista konkreettisista tosiseikoista ja kunkin yksittäistapauksen olosuhteista tekemään kokonaisarviointiin. Tältä osin on pantava merkille, että henkilöstösäännöissä ei säädetä niissä mainittujen seuraamusten ja virkamiesten erilaisten sääntöjenvastaisten tekojen kiinteästä suhteesta eikä täsmennetä, missä määrin raskauttavien tai lieventävien seikkojen olemassaolon on vaikutettava seuraamuksen valintaan. [10]

50. Lisäksi on huomautettava, että sen jälkeen, kun virkamiestä vastaan esitettyjen väitteiden on osoitettu pitävän paikkansa, nimittävän viranomaisen tehtävä on päättää asianmukaisista kurinpitoseuraamuksista. Unionin yleinen tuomioistuin ja valituksen yhteydessä unionin tuomioistuin eivät voi korvata omilla arvioinneillaan nimittävän viranomaisen arviointia, paitsi jos on tapahtunut ilmeinen arviointivirhe tai jos harkintavaltaa on käytetty väärin. [11]

[8] EUH:n mukaan riidanalaisen päätöksen 35–38 kohdasta ilmenee, että nimittävä viranomainen ei, toisin kuin valittaja väittää, tukeutunut päätöksessään poiketa kurinpitolautakunnan perustellusta lausunnosta ”erityisesti” henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan b alakohtaan. EUH väittää, että nimittävä viranomainen totesi riidanalaisessa päätöksessä, että kansallisessa lainsäädännössä säädetty velvollisuus maksaa unionille korvaus ei millään tavoin vaikuttanut virheen vakavuuden arviointiin. Nimittävä viranomainen määräsi kurinpitolautakunnan ehdottamaan seuraamukseen verrattuna ankaramman seuraamuksen ottaen huomioon kaikki arviointiperusteet (kokonaisarviointi). EUH:n mukaan henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevassa 10 artiklassa ei täsmennetä eri arviointiperusteille annettavaa painoarvoa.

[9] Virkamiestuomioistuin totesi 17.7.2012 antamassaan tuomiossa BG v. oikeusasiamies (F-54/11, EU:F:2012:114, 15 kohta), että henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan mukaan kurinpitoseuraamuksen ankaruuden on oltava oikeasuhtainen tehdyn virheen vakavuuteen nähden. Samassa artiklassa luetellaan lisäksi arviointiperusteita, jotka nimittävän viranomaisen on erityisesti otettava huomioon seuraamusta valitessaan.

[10] Ks. tuomio 5.2.1987, Ferrandi v. komissio (403/85, EU:C:1987:70, 26 kohta). Ks. virkamiestuomioistuimen tuomio 17.7.2012, BG v. oikeusasiamies (F-54/11, EU:F:2012:114, 116 kohta).

[11] Ks. tuomio 5.2.1987, Ferrandi v. komissio (403/85, EU:C:1987:70, 18 kohta) ja tuomio 19.11.2014, EH v. komissio (F-42/14, EU:F:2014:250, 92 kohta).

51. Valituksenalaisen tuomion 28–52 kohdasta ilmenee, ettei unionin yleinen tuomioistuin erityisesti arvioinut, pitikö nimittävä viranomainen raskauttavana seikkana sitä, että aineeton vahinko oli jo määrätty korvattavaksi siviilioikeudellisessa menettelyssä.[12] Unionin yleinen tuomioistuin ainoastaan totesi valituksenalaisen tuomion 52 kohdassa, ettei nimittävä viranomainen tehnyt virhettä, kun se katsoi, että kyseistä korvausta ei tarvinnut ottaa huomioon henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevassa 10 artiklassa mainittuja arviointiperusteita sovellettaessa.[13]

52. Valittaja ei ole väittänyt, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, kun se jätti arvioimatta, minkä painoarvon nimittävä viranomainen tosiasiallisesti antoi sille, että kyseinen vahinko oli jo määrätty korvattavaksi. Mielestäni käsiteltävän valituksen on katsottava koskevan ainoastaan sitä, voitiinko kyseisissä olosuhteissa henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan b kohdassa vahvistetut arviointiperusteet – ja siten unionin luotettavuudelle, maineelle tai eduille aiheutunut vahinko – ottaa huomioon virheen vakavuuden määrittämiseksi ja siten myös virkamiehelle määrättävästä kurinpitoseuraamuksesta päättämiseksi tehtävässä kokonaisarvioinnissa, jos kyseinen aineeton vahinko oli jo määrätty korvattavaksi kansallisissa tuomioistuimissa käydyssä menettelyssä.

53. Tältä osin on korostettava, että valittaja ei tässä valitusmenettelyssä kyseenalaista sitä, että hänelle voidaan määrätä henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 9 artiklan mukaisia kurinpitoseuraamuksia huolimatta siitä, että hänelle on määrätty myös rikos- ja siviilioikeudellisia seuraamuksia. Valittaja ei myöskään kyseenalaista valittua kurinpitoseuraamusta, joka oli luonteeltaan rahallinen ja johti hänen eläkeoikeuksiensa alentamiseen henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 9 artiklan h alakohdan mukaisesti.[14] Kyse ei ole myöskään valittajan eläkkeenalennuksen määrästä sinänsä, vaan arviointiperusteista, jotka tällaisen alennuksen määräämisessä voidaan ottaa huomioon.

2. Arviointi

54. Valituksenalaisesta tuomiosta ilmenee selvästi, että valittajalle määrättiin tekojensa perusteella rikosoikeudellisia, siviilioikeudellisia ja kurinpidollisia toimenpiteitä tai seuraamuksia. Valittaja ei kuitenkaan missään kohden vetoa ne bis in idem -periaatteeseen[15] hänelle määrättyjen rikosoikeudellisten, siviilioikeudellisten[16] ja kurinpidollisten toimenpiteiden tai seuraamusten johdosta.

[12] Ks. tältä osin asianosaisten esittämiin väitteisiin, jotka mainitaan tämän ratkaisuehdotuksen 31 ja 45 kohdassa.

[13] Huomautan, että unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 136 kohdassa, että nimittävä viranomainen oli riidanalaisessa päätöksessä katsonut, että valittajan tekoja oli pidettävä erityisen vakavina, kun otettiin huomioon muun muassa toimielinten luotettavuudelle, maineelle tai eduille aiheutunut vahinko. Valituksenalaisen tuomion 140 ja 141 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että nimittävä viranomainen katsoi, että kansallisella tasolla jo maksetun korvauksen ”ei pitäisi estää sitä määräämästä kurinpitoseuraamusta, joka on oikeassa suhteessa tehtyyn virheeseen” (riidanalaisen päätöksen 37 kohta) ja että ”vaikka valituksen tekijä oli hyvittänyt toimielimen julkiselle kuvalle aiheuttamansa vahingon sen jälkeen, kun [hänet] oli tuomittu belgialaisessa tuomioistuimessa, on kuitenkin niin, että [hän] on tahrinut toimielimen julkista kuvaa ja saattanut epäilynalaiseksi sen henkilöstön luotettavuuden”. Nämä unionin yleisen tuomioistuimen toteamukset liittyvät valittajan ensimmäisessä oikeusasteessa esittämään toiseen kanneperusteeseen, eikä niitä ole riitautettu tässä valitusmenettelyssä.

[14] Koska valittaja oli jo siirtynyt eläkkeelle, tämä oli ainoa nimittävän viranomaisen käytettävissä ollut kurinpitotoimenpide.

[15] Ks. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artikla, jossa kielletään se, että sama henkilö pannaan syytteeseen tai että häntä rangaistaan rikosoikeudellisesti useammin kuin kerran samasta rikoksesta. Ks. myös henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 9 artiklan 3 kohta, jossa säädetään, että ”yksi virhe voi johtaa vain yhteen kurinpitoseuraamukseen”. Ks. tuomio 8.7.2008, Franchet ja Byk v. komissio (T-48/05, EU:T:2008:257, 341–343 kohta), jossa esitetään yleiskatsaus rikosoikeudellisten menettelyjen ja seuraamusten ja kurinpitomenettelyjen ja -seuraamusten välisestä suhteesta henkilöstösääntöjen yhteydessä.

[16] Unionin tuomioistuin totesi 20.3.2018 antamassaan tuomiossa Garlsson Real Estate ym. (C-537/16, EU:C:2018:193, 33 kohta), että toimenpide, joka rajoittuu vain kyseisestä rikkomisesta aiheutuneen vahingon korvaamiseen, ei ole luonteeltaan rikosoikeudellinen. Tällainen korjaava tai korvaava toimenpide ei nimittäin ole rankaiseva.

55. Käsiteltävässä valituksessa on pikemminkin kyse siitä, voidaanko unionin luotettavuudelle, maineelle tai eduille aiheutunut vahinko (josta unionille on määrätty korvaus kansallisissa tuomioistuimissa käydyssä siviilioikeudellisessa menettelyssä) ottaa huomioon myös virkamiehen tekemän virheen vakavuuden määrittämisessä ja päätöksen tekemisessä henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan mukaisesti määrättävästä kurinpitoseuraamuksesta.

56. Mielestäni siviilioikeudellinen menettely ja kurinpitomenettely, joista nyt on kyse, ja niissä sovellettavat oikeuskeinot tai seuraamukset ovat selvästi erillisiä,[17] ja ennen muuta niillä pyritään hyvin eri tavoitteisiin.[18]

57. Unionin kansallisissa tuomioistuimissa vireille paneman siviilioikeudellisen menettelyn tarkoituksena oli saada korvattua unionille se aineeton vahinko, jota valittajan toiminnasta aiheutui sen julkiselle tai ulkoiselle maineelle. Siviilioikeudellisella korvauksella on tarkoitus hyvittää vahinkoa kärsineelle henkilölle aiheutunut vahinko ja siten palauttaa tilanne, jossa hän oli ennen rangaistavaa tekoa. Korvauksen tai vahingonkorvauksen määräämisellä pyritään siis varmistamaan, että vahinkoa kärsinyt osapuoli saa tähän sopimukseen perustumattomaan vastuuseen perustuvan korvauksen. Näin ymmärrettynä tämä sopimukseen perustumattoman vastuun laji ei yleensä ole luonteeltaan rankaiseva. Sen tarkoituksena ei ole määrätä seuraamusta tai rangaistusta tai antaa varoitusta[19] moitittavana pidettävästä teosta.[20]

58. Henkilöstösääntöjen mukaisella kurinpitomenettelyllä sitä vastoin pyritään varmistamaan, että virkamiehet noudattavat sääntöjä ja velvollisuuksia, joiden tarkoituksena on turvata toimielimen moitteeton toiminta.[21] Niiden noudattaminen[22] varmistetaan viime kädessä määräämällä kurinpitorangaistuksia[23] tai -seuraamuksia henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevassa 9 artiklassa olevan tyhjentävän luettelon mukaisesti.

59. Kun otetaan huomioon nyt käsiteltävän siviilioikeudellisen kanteen ja henkilöstösääntöjen mukaisen kurinpitomenettelyn sekä niitä vastaavien oikeuskeinojen ja seuraamusten lähtökohtaisesti erilaiset luonteet ja tavoitteet, se, että valittaja velvoitettiin korvaamaan unionin maineelle aiheutunut aineeton vahinko, ei yksinään estä määräämästä hänelle kurinpitoseuraamuksia. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 53 kohdassa todettiin, valittaja ei ole riitauttanut tätä kysymystä.

17 Esim. sovellettavien sääntöjen, todistelua koskevien vaatimusten, menettelyjen ja käsittelyyn toimivaltaisen elimen osalta.

18 Se, että henkilöstösääntöjen 22 artiklan mukaan virkamies voidaan velvoittaa korvaamaan kokonaan tai osittain unionin kärsimä vahinko, joka johtuu hänen tehtäviään suorittaessaan tai niiden yhteydessä tekemästään vakavasta virheestä, on henkilöstösääntöjen 86 artiklassa ja liitteessä IX vahvistetusta kurinpitojärjestelmästä erillinen sääntö. Henkilöstösäännöissä ja erityisesti niiden liitteessä IX olevassa 10 artiklassa ei myöskään nimenomaisesti edellytetä, että kurinpitomenettelyssä otetaan huomioon se, että virkamies on jo aikaisemmin määrätty korvaamaan virkatehtäviään suorittaessaan tekemänsä virhe.

19 Pitää paikkansa, että monissa oikeusjärjestyksissä tuomioistuimet voivat erityis- ja poikkeustapauksissa määrätä rikosoikeudellisia, henkiseen kärsimykseen perustuvia tai rangaistuksen luonteisia vahingonkorvauksia. Näissä tapauksissa vahingonkorvausten määräämisen tarkoituksena on joko rangaista vahingontekijää tai osoittaa tuomioistuimen paheksuvan vastaajan omavaltaista tai painostavaa käyttäytymistä. Mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että Belgian tuomioistuinten määräämät vahingonkorvaukset kuuluisivat johonkin näistä luokista.

20 Ks. analogisesti julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Lazar (C-350/14, EU:C:2015:586, 30 kohta).

21 Tuomio 1.4.2004, N v. komissio (T-198/02, EU:T:2004:101, 98 kohta).

22 Myös lievempien tai vähemmän ankarien seuraamusten, kuten kirjallisten huomautusten tai varoitusten tarkoituksena on selvästikin varmistaa, ettei virkamies menettele henkilöstösääntöjen vastaisella tavalla.

23 Henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevassa 9 artiklan eri kieliversioissa käytetyt ilmaukset ”penalties” (englanti), ”sanctions” (ranska), ”sanzioni” (italia), ”sanções” (portugali), ”sanciones” (espanja), ”Strafen” (saksa) viittaavat selvästi niiden varoittavaan tai rankaisevaan luonteeseen.

60. Myöskään se, että valittaja on jo korvannut unionille aiheuttamansa aineettoman vahingon unionin aloitteesta vireille pannun oikeudellisen menettelyn seurauksena, ei vaikuta hänen virheensä, joka tapahtui ennen kyseistä menettelyä, *vakavuuteen*, eikä sillä siten ole merkitystä virheen vakavuuden arvioimisessa henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan mukaisesti.

61. Katson erityisesti, että virkamiehen tekemän virheen vakavuutta arvioitaessa se, että siitä on koitunut henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla haittaa unionin maineelle, voidaan ottaa huomioon virheen kokonaisarvioinnissa täysin riippumatta siitä, onko siitä myöhemmin maksettu korvaus unionin vireille paneman oikeudellisen menettelyn seurauksena.

62. Mielestäni virheen vakavuuden luokittelua voidaan siten arvioida kyseisestä korvauksesta riippumattomasti.[24] Tämänluonteista institutionaalista vahinkoa ei voida kuitata pelkästään maksamalla korvaukseksi tietty rahamäärä, vaikka tämä tapahtuisikin tuomioistuimen määräyksestä.

63. *Määrättävän kurinpitoseuraamuksen* arvioinnista on todettava, että käsiteltävässä asiassa unionin (julkiselle tai ulkoiselle) maineelle aiheutuneella vahingolla (joka on kiistatta jo määrätty korvattavaksi kansallisissa tuomioistuimissa käydyissä oikeudellisissa menettelyissä) on tosiasiallinen liittymä henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan b alakohdassa vahvistettuihin arviointiperusteisiin, jotka niin ikään liittyvät unionin (julkiselle tai ulkoiselle) kuvalle aiheutuneeseen vahinkoon. Tämäntyyppinen institutionaalinen vahinko oli yksi niistä arviointiperusteista, jotka otettiin huomioon arvioitaessa valittajalle määrättävän kurinpitoseuraamuksen tyyppiä ja tasoa.[25]

64. Paitsi että henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan b alakohdassa vahvistettu arviointiperuste on vain yksi monista arviointiperusteista, jotka määrättävän kurinpitoseuraamuksen kokonaisarvioinnissa voidaan ottaa huomioon, on huomattava, että siviilioikeudellinen menettely ja kurinpitomenettely ja niissä sovellettavat oikeuskeinot ja seuraamukset ovat toisistaan erillisiä ja tavoitteiltaan hyvin erilaisia, eikä niistä aiheudu päällekkäisiä seuraamuksia tai korvauksia.[26]

65. Näin ollen katson, ettei valittaja ole osoittanut, päinvastoin kuin hän ainoan valitusperusteensa toisessa ja kolmannessa osassa väittää, että unionin yleinen tuomioistuin loukkasi suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteita.

[24] Ks. analogisesti tuomio 19.11.2014, EH v. komissio (F-42/14, EU:F:2014:250, 115 kohta).

[25] Lisäksi kansalliset tuomioistuimet myönsivät unionille 38 814 euron suuruisen siviilioikeudellisen korvauksen sen julkiselle kuvalle aiheutuneesta aineettomasta vahingosta, ja kurinpitoseuraamuksilla, jotka olivat luonteeltaan rahallisia, varmistettiin, ettei unionin tarvinnut maksaa tiettyä määrää valittajan eläkkeestä.

[26] Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin totesi 7.12.2017 antamassaan tuomiossa Missir Mamachi di Lusignano ym. v. komissio (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874, 195 kohta), että jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksistä ilmenee myös yleinen periaate, jonka mukaan aiheutuneesta henkisestä kärsimyksestä ei voida maksaa kaksinkertaista korvausta. Lisäksi 9.9.1999 annetusta tuomiosta Lucaccioni v. komissio (C-257/98 P, EU:C:1999:402, 19 ja 20 kohta) ilmenee, että tätä periaatetta sovelletaan myös virkamiehen ja unionin toimielimen välisessä suhteessa. Jälkimmäisessä tapauksessa sillä on tarkoitus varmistaa, ettei virkamies saa kaksinkertaista korvausta, mutta mielestäni tämä yleinen periaate koskee myös unionia itseään ja takaa, ettei unioni saa virkamieheltä kaksinkertaista korvausta. Korostan kuitenkin, ettei käsiteltävässä asiassa ole mielestäni vaaraa kaksinkertaisesta korvauksesta, koska siviilioikeudellinen menettely ja kurinpitomenettely sekä niitä vastaavat oikeuskeinot ja seuraamukset ovat toisistaan erillisiä. Henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 9 artiklan mukaisesti määrättävillä seuraamuksilla ei ole tarkoitus korvata unionille tälle aiheutuneita vahinkoja.

VIII Ratkaisuehdotus

66. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

– Valittajan ainoan valitusperusteen toinen ja kolmas osa hylätään perusteettomina.