Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PRIIT PIKAMÄE
17 päivänä kesäkuuta 2021 [1]

Asia C-894/19 P

Euroopan parlamentti
vastaan

UZ

Muutoksenhaku – Henkilöstö – Virkamiehet – Kurinpitomenettely – Työpaikkakiusaaminen – Kurinpitoseuraamus – Palkkaluokan alentaminen – Kantajan avustamispyynnön hylkääminen – Kumoamiskanne – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artikla – Objektiivisen puolueettomuuden vaatimus – Oikeus tulla kuulluksi

I Johdanto

1. Euroopan parlamentti vaatii valituksellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 20.9.2019 antaman tuomion UZ v. parlamentti (T-47/18, jäljempänä valituksenalainen tuomio, EU:T:2019:650), jolla unionin yleinen tuomioistuin yhtäältä kumosi parlamentin pääsihteerin 27.2.2017 tekemän päätöksen, jolla UZ:lle määrättiin kurinpitoseuraamuksena palkkaluokan alentaminen palkkaluokan AD 13 tasolta 3 palkkaluokan AD 12 tasolle 3 ja hänelle palkkaluokassa AD 13 kertyneet ansiopisteet poistettiin, ja toisaalta hylkäsi kanteen muilta osin.

2. UZ vaatii liitännäisvalituksellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin sillä hylättiin vaatimus hänen avustamispyyntönsä hylkäämisestä tehdyn päätöksen kumoamisesta.

3. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä tässä ratkaisuehdotuksessa keskitytään päävalituksen ensimmäisen valitusperusteen ensimmäiseen osaan, joka koskee parlamentin väitettyä puolueellisuutta UZ:aa koskevaan kurinpitomenettelyyn liittyneen tutkimuksen tekemisessä. Parlamentti väittää, että unionin yleinen tuomioistuin totesi virheellisesti, että tutkijoiksi nimetyistä henkilöistä ei ollut riittäviä takeita, jotta kaikki perustellut epäilykset heidän puolueettomuudestaan olisi voitu sulkea pois. Parlamentin mukaan tämä unionin yleisen tuomioistuimen päätelmä perustuu ensinnäkin tosiseikkojen vääristämiseen ja toiseksi objektiivisen puolueettomuuden käsitteen virheelliseen oikeudelliseen luonnehdintaan.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

4. Käsiteltävä asia tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden lausua objektiivisen puolueettomuuden käsitettä koskevien periaatteiden, jotka tunnetaan jo useilla unionin oikeusjärjestykseen kuuluvilla oikeudenaloilla, soveltamisesta henkilöstöasioihin ja tarkemmin sanottuna kurinpitomenettelyjen yhteydessä tehtäviin hallinnollisiin tutkimuksiin.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

5. Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen, sellaisina kuin niitä sovelletaan käsiteltävään asiaan (jäljempänä henkilöstösäännöt), 24 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Unioni avustaa virkamiestä erityisesti oikeudellisissa toimenpiteissä sellaista henkilöä vastaan, joka uhkaa, loukkaa, solvaa tai herjaa virkamiestä tai hänen perheensä jäsentä tai hyökkää heitä vastaan tai vahingoittaa heidän omaisuuttaan virkamiehen aseman tai tehtävän vuoksi.

Ne korvaavat yhteisvastuullisesti tapauksissa aiheutuneet vahingot sillä edellytyksellä, että virkamies ei ole tahallisesti tai törkeästä tuottamuksesta aiheuttanut vahinkoja eikä voi saada korvausta vahingonaiheuttajalta.”

6. Henkilöstösääntöjen 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 [(OLAF)] 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.”

7. Henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevassa 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Nimittävä viranomainen voi tutkimusraportin perusteella, toimitettuaan asianomaiselle virkamiehelle kaiken näytön asiassa ja kuultuaan virkamiestä:

a) päättää, että asianomaista virkamiestä vastaan ei voida nostaa syytettä. Virkamiehelle ilmoitetaan asiasta kirjallisesti; tai

b) päättää siinäkin tapauksessa, että velvollisuudet on tai on ilmeisesti jätetty täyttämättä, ettei kurinpitoseuraamuksia sovelleta, ja antaa virkamiehelle tarvittaessa huomautuksen; tai

c) kun velvollisuudet on jätetty täyttämättä, henkilöstösääntöjen 86 artiklan mukaisesti

   i) päättää aloittaa tämän liitteen 4 jaksossa säädetyn kurinpitomenettelyn, tai

   ii) päättää aloittaa kurinpitomenettelyn kurinpitolautakunnassa.”

8. Kyseisessä liitteessä olevan 16 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Lautakunta kuulee asianomaista virkamiestä. Tällöin hän voi esittää huomautuksensa kirjallisesti tai suullisesti joko henkilökohtaisesti tai valitsemansa edustajan välityksellä. Hän voi kutsua todistajia.

2. Lautakunnan käsittelyssä toimielintä edustaa virkamies, jonka nimittävä viranomainen on määrännyt tähän tehtävään ja jolla on samat oikeudet kuin asianomaisella virkamiehellä.”

9. Kyseisessä liitteessä olevassa 22 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Nimittävä viranomainen tekee päätöksensä virkamiestä kuultuaan tämän liitteen 9 ja 10 artiklan säännösten mukaisesti kahden kuukauden kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut lautakunnan lausunnon. Päätös on perusteltava.

2. Jos nimittävä viranomainen päättää asian käsittelyn määräämättä kurinpidollista seuraamusta, se ilmoittaa päätöksestään kyseiselle virkamiehelle kirjallisesti ja viivytyksettä. Virkamies voi pyytää päätöksen sisällyttämistä henkilökansioonsa.”

III Asian tausta ja riidanalainen päätös

10. Asian tausta on selostettu valituksenalaisen tuomion 1–27 kohdassa, ja se voidaan nyt käsiteltävän muutoksenhaun yhteydessä tiivistää seuraavasti.

11. UZ työskenteli yksikönpäällikkönä Euroopan parlamentissa 1.1.2009 alkaen. Hänen palkkaluokakseen oli viimeksi määritelty palkkaluokan AD 13 taso 3.

12. UZ:n 15-jäsenisen yksikön työntekijöistä 14 (jäljempänä kantelijat) teki parlamentin pääsihteerille 24.1.2014 henkilöstösääntöjen 24 artiklan mukaisen avustamispyynnön, jossa he väittivät joutuneensa UZ:n työpaikkakiusaamisen kohteeksi.

13. Henkilöstöasioiden pääosaston pääjohtaja ilmoitti kantelijoille, että avustamispyynnön seurauksena oli ryhdytty väliaikaisiin toimiin. Näissä oli kyse muun muassa kyseisen yksikön henkilöstöhallinnon siirtämisestä toisen henkilön vastuulle ja hallinnollisen tutkimuksen aloittamisesta.

14. Hallinnollisen tutkimuksen käynnistämiseen jälkeen henkilöstöasioiden pääosaston pääjohtaja kuuli UZ:aa 20.11.2014.

15. Tutkimuksesta laadittiin kaksi raporttia, jotka on päivätty 3.3.2015 ja 17.11.2015, minkä jälkeen henkilöstöasioiden pääosaston pääjohtaja kuuli UZ:aa 17.6.2015 ja 2.12.2015 näiden raporttien johdosta.

16. Parlamentin pääsihteeri ilmoitti UZ:lle 6.1.2016 päivätyllä kirjeellä, että henkilöstösääntöjen mukaisten velvollisuuksien laiminlyönnit saatetaan kurinpitolautakunnan käsiteltäväksi. Kurinpitolautakunta kuuli UZ:aa 17.2.2016, 9.3.2016, 8.4.2016 ja 26.5.2016.

17. Kurinpitolautakunta antoi 25.7.2016 yksimielisen lausunnon, jossa nimittävälle viranomaiselle esitettiin ensinnäkin, että kaikkien UZ:n tekemien virheiden perusteella on määrättävä kokonaisseuraamuksena palkkaluokan alentaminen, ja toiseksi, että nimittävän viranomaisen on vakavasti harkittava UZ:n siirtämistä toiseen virkatyyppiin pääsihteeristössä.

18. Parlamentin pääsihteeri antoi 20.9.2016 tekemällään päätöksellä henkilöstöasioiden pääosaston pääjohtajalle valtuuden edustaa itseään henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 22 artiklan nojalla pidettävässä UZ:n kuulemisessa ja antoi tälle tehtäväksi välittää hänelle UZ:n mahdolliset kurinpitolautakunnan 7.9.2016 tiedoksi annettua lausuntoa koskevat huomautukset.

19. Henkilöstöasioiden pääosaston pääjohtaja kutsui UZ:n 4.10.2016 päivätyllä sähköpostilla henkilöstösääntöjen 22 artiklan 1 kohdan mukaiseen 20.10.2016 pidettävään kuulemiseen, jotta tämä voi esittää huomautuksensa kurinpitolautakunnan lausunnosta.

20. Henkilöstöasioiden pääosaston pääjohtaja kuuli UZ:aa 14.11.2016. Kuulemisessa UZ luovutti muistion ja pyysi parlamenttia avustamaan häntä yksikkönsä työntekijöiden häneen kohdistaneiden uhkailujen takia.

21. Henkilöstöasioiden pääosaston pääjohtajan ehdotuksesta UZ siirrettiin väliaikaisesti toiseen yksikköön.

22. Parlamentin pääsihteeri päätti 27.2.2017 tekemällään päätöksellä, että UZ:lle määrätään kurinpitoseuraamuksena palkkaluokan alentaminen saman tehtäväryhmän sisällä palkkaluokan AD 13 tasolta 3 palkkaluokan AD 12 tasolle 3 ja aiemmassa palkkaluokassa AD 13 myönnetyt ansiopisteet poistetaan (jäljempänä riidanalainen päätös).

23. UZ teki parlamentin nimittävälle viranomaiselle 6.6.2017 päivätyllä kirjeellä riidanalaista päätöstä koskevan valituksen.

24. UZ teki parlamentin pääsihteerille 14.6.2017 päivätyllä kirjeellä valituksen avustamispyyntönsä implisiittisestä hylkäämisestä. Henkilöstöasioiden pääosaston pääjohtaja hylkäsi kyseisen avustamispyynnön 20.7.2017 päivätyllä kirjeellä.

25. Parlamentin puhemies hylkäsi 6.10.2017 päivätyllä kirjeellä UZ:n 6.6.2017 ja 14.6.2017 päivätyillä kirjeillä tekemät valitukset.

IV Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

26. UZ nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 29.1.2018 jättämällään kannekirjelmällä kanteen, jossa hän vaati yhtäältä riidanalaisen päätöksen ja toisaalta avustamispyyntönsä hylkäämistä koskevan päätöksen kumoamista.

27. Parlamentti vaati, että kanne hylätään.

A Riidanalainen päätöksen kumoamista koskeva vaatimus

28. Riidanalainen päätöksen kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi UZ vetosi kahteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koski hallinnollisen tutkimuksen sääntöjenvastaisuutta ja toinen kurinpitolautakunnan työskentelyn sääntöjenvastaisuutta ja sitä, ettei toimivaltainen viranomainen kuullut UZ:aa työskentelyn päätteeksi.

1. Ensimmäinen kanneperuste, joka koski hallinnollisen tutkimuksen sääntöjenvastaisuutta

29. Ensimmäisen kanneperusteensa yhteydessä UZ väitti muun muassa, että kaksi hallinnollisesta tutkimuksesta vastanneista tutkijoista, nimittäin tutkimuksen kurinpidollisesta osasta vastannut tutkija ja työpaikkakiusaamista koskevasta osasta vastannut tutkija, eivät olleet tähän tutkimukseen osallistumisen edellyttämällä tavalla riippumattomia ja puolueettomia.

30. Ensimmäiseksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalainen tuomion 51 kohdassa kurinpidollisesta osasta vastanneen tutkijan väitetystä puolueellisuudesta, että yhden kantelijan lausunnosta kävi ilmi, että yksi henkilöstöasioiden pääosaston työntekijä oli tavannut tämän kantelijan ennen tutkimuksen aloittamista ja että kantelija oli tässä tapaamisessa kertonut kyseiselle myöhemmin tutkijaksi nimetylle työntekijälle, että UZ oli tehnyt kantelijasta ilmoituksen OLAF:lle ja tarkemmin ottaen tehnyt näin aviomiehensä välityksellä ”kostona” vedoten väitettyihin sääntöjenvastaisuuksiin.

31. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan tällainen lausunto saattoi herättää UZ:ssa perustellun epäilyn tutkijan puolueettomuudesta, sillä UZ:n väitetyn käytöksen erityisen pahantahtoinen luonne, sellaisena kuin sitä oli hänelle kuvailtu, oli saattanut vaikuttaa tutkijaan.

32. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 53–55 kohdassa, että koska UZ oli ilmoittanut kyseisen tutkijan puolueellisuudesta parlamentille 14.11.2016 pidetyssä kuulemistilaisuudessa, parlamentti olisi hyvin voinut valita tutkijaksi henkilön, joka ei olisi lainkaan tuntenut entuudestaan tapaukseen liittyviä seikkoja.

33. Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin totesi työpaikkakiusaamista koskeneesta osasta vastanneen tutkijan väitetystä puolueellisuudesta kyseisen tuomion 57 kohdassa, että parlamentin istunnossa esittämistä selvityksistä käy ilmi, että ennen kuin kyseinen henkilö nimettiin hallinnollisen tutkimuksen työpaikkakiusaamista koskevan osan tutkijaksi, hän oli toiminut puheenjohtajana työpaikkakiusaamista ja sukupuolista häirintää sekä niiden ennaltaehkäisyä työpaikalla käsittelevässä neuvoa-antavassa komiteassa. Kyseinen komitea oli päättänyt, että UZ:n tuolloin johtaman yksikön hallinto siirretään toiselle henkilölle.

34. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kyseisen komitean päätös huomioon ottaen tutkijaksi nimetyllä henkilöllä saattoi olla negatiivinen ennakkokäsitys UZ:sta jo kun hänet nimettiin työpaikkakiusaamista koskevan osan tutkijaksi. Tämä seikka oli myös omiaan asettamaan kyseenalaiseksi tutkijan objektiivisen puolueettomuuden.

35. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 59 kohdassa, että nimetessään tutkijoiksi kyseiset kaksi henkilöä, jotka saattoivat tuntea tapauksen entuudestaan, parlamentti ei antanut riittäviä takeita, jotta kaikki perustellut epäilykset olisi voitu sulkea pois unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

36. Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen tuomion 60 kohdassa vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan toimen kumoamisen oikeuttaminen menettelyvirheen vuoksi edellyttää, että ilman tällaista virhettä kyseinen menettely olisi voinut johtaa erilaiseen lopputulokseen.

37. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan ei voitu näin ollen sulkea pois sitä, että jos kyseinen hallinnollinen tutkimus olisi tehty huolellisesti ja puolueettomasti, se olisi voinut johtaa toisenlaiseen alustavaan arvioon tosiseikoista eikä se olisi välttämättä johtanut kurinpitoseuraamuksen määräämiseen.

38. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa, että UZ:n riidanalaisen päätöksen kumoamisesta esittämät vaatimukset oli hyväksyttävä.

39. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi kuitenkin, että hyvään oikeudenkäyttöön liittyvistä syistä on tarpeen, että toinen kanneperuste tutkitaan.

2. Toinen kanneperuste, joka koski kurinpitolautakunnan työskentelyn sääntöjenvastaisuutta ja sitä, ettei toimivaltainen viranomainen kuullut UZ:aa työskentelyn päätteeksi

40. Toisen kanneperusteensa tueksi UZ väitti ensinnäkin, että kaksi virkamiestä ei voinut pätevästi edustaa parlamenttia yhdessä kuudesta kokouksesta ja että parlamentin edustajat toimivat virheellisesti jäädessään kokoussaliin neuvottelemaan kurinpitolautakunnan jäsenten kanssa. Toiseksi UZ väitti, että ainoastaan parlamentin pääsihteeri on toimivaltainen kuulemaan virkamiestä ennen kuin hänelle päätetään määrätä kurinpidollinen seuraamus. Hänen mukaansa tällaista kuulemista ei kuitenkaan pidetty.

41. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi toisen kanneperusteen valituksenalaisen tuomion 102 kohdassa. Koska unionin yleisen tuomioistuimen toiseen kanneperusteeseen liittyneistä kysymyksistä tekemällä päättelyllä ei juurikaan ole merkitystä valituksesta tässä ratkaisuehdotuksessa tehtävän arvion kannalta, sen osalta riittää, kun viitataan valituksenalaisen tuomion 68–101 kohtaan.

B Avustamispyynnön hylkäämisestä tehdyn päätöksen kumoamista koskeva vaatimus

42. UZ väitti unionin yleisessä tuomioistuimessa lähinnä, että parlamentti oli tehnyt virheen, kun se oli hylännyt hänen kyseiselle toimielimelle esittämänsä avustamispyynnön.

43. Koska kyseisellä perusteella ei ole merkitystä tässä ratkaisuehdotuksessa tehtävän arvion kannalta, on riittävää todeta, että unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi avustamispyynnön hylkäämisestä tehdyn päätöksen muun muassa valituksenalaisen tuomion 107–110 kohdassa esitetyillä perusteilla.

44. Edellä esitetyn perusteella unionin yleinen tuomioistuin yhtäältä kumosi riidanalaisen päätöksen ja toisaalta hylkäsi kanteen muilta osin valituksenalaisella tuomiolla.

V Asianosaisten vaatimukset

A Päävalituksessa esitetyt vaatimukset

45. Valituksessaan parlamentti vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion ja sen seurauksena

– hylkää ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen

– toteaa, että kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan tässä oikeusasteessa, ja

– velvoittaa UZ:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut ensimmäisessä oikeusasteessa.

46. Vastineessaan UZ vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää valituksen ja

– velvoittaa parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut kummassakin oikeusasteessa.

B Liitännäisvalituksessa esitetyt vaatimukset

47. Liitännäisvalituksessaan UZ vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin sillä hylätään vaatimus kumota hänen avustamispyyntönsä hylkäämisestä tehty päätös, ja

– ratkaisee asian uusien säännösten perusteella ja siten kumoaa kyseisen avustamispyynnön hylkäämisestä tehdyn parlamentin päätöksen, ja

– velvoittaa parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut kummassakin oikeusasteessa.

48. Vastineessaan parlamentti vaatii, että unionin tuomioistuin

– jättää liitännäisvalituksen osittain tutkimatta toisen valitusperusteen osalta ja hylkää sen kokonaan perusteettomana, ja

– velvoittaa UZ:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VI Asian tarkastelu

A Parlamentin esittämät valitusperusteet ja niiden tarkastelun laajuus

49. Parlamentti vetoaa valituksensa tueksi kolmeen valitusperusteeseen. *Ensimmäinen valitusperuste*, joka koskee valituksenalaisen tuomion 54, 58 ja 59 kohtaa, perustuu oikeudelliseen virheeseen, tosiseikkojen vääristämiseen ja perustelujen puutteellisuuteen, jotka asettavat kyseenalaiseksi unionin yleisen tuomioistuimen päätelmän, jonka mukaan parlamentin tekemät

tutkimukset eivät olleet objektiivisesti puolueettomia. *Toinen valitusperuste*, joka koskee kyseisen tuomion 72 kohtaa, perustuu oikeudelliseen virheeseen, tosiseikkojen vääristämiseen ja perustelujen puutteellisuuteen unionin yleisen tuomioistuimen päätelmässä, jonka mukaan prosessuaalista yhdenvertaisuutta oli loukattu kurinpitolautakunnan työskentelyn aikana. *Kolmas valitusperuste*, joka koskee kyseisen tuomion 90, 99 ja 102 kohtaa, perustuu oikeudelliseen virheeseen, tosiseikkojen vääristämiseen ja perustelujen puutteellisuuteen, kun unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että UZ:n oikeutta tulla kuulluksi oli loukattu.

50. *Ensimmäinen valitusperuste* jakautuu neljään osaan. Kuten johdannossa on jo todettu, tämä ratkaisuehdotus koskee ainoastaan kyseisen valitusperusteen *ensimmäistä osaa*. Näin ollen esittelen jäljempänä ainoastaan sitä koskevat parlamentin väitteet.

51. Parlamentti väittää lähinnä, että kun unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 52, 58 ja 59 kohdassa totesi, että kaksi hallinnollisesta tutkimuksesta vastannutta tutkijaa eli tutkimuksen kurinpidollisesta osasta vastannut tutkija ja työpaikkakiusaamista koskevasta osasta vastannut tutkija eivät olleet antaneet riittäviä takeita, jotta kaikki perustellut epäilykset heidän puolueettomuudestaan olisi voitu sulkea pois, unionin yleinen tuomioistuin otti tosiseikat huomioon vääristyneellä tavalla ja tukeutui objektiivisen puolueettomuuden käsitettä arvioidessaan virheellisiin oikeudellisiin perusteisiin ja rikkoi näin Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklaa.

52. Parlamentin mukaan pelkästään se, että kurinpidollisesta osasta vastannut tutkija tunsi tapaukseen liittyvät seikat entuudestaan, etenkin, kun tämä tunteminen on rajallista ja satunnaista tai jopa puutteellista, kuten käsiteltävässä asiassa, ei sellaisenaan anna automaattisesti aihetta perusteltuun epäilyyn, joka oikeuttaisi valitsemaan tehtävään toisen henkilön, joka ei tunne tapaukseen liittyviä seikkoja entuudestaan. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin ei tutkinut, olivatko UZ:n ilmaisemat epäilyt tosiasiallisesti omiaan oikeuttamaan perustellut epäilykset tutkijoiden objektiivisesta puolueettomuudesta. Parlamentin mukaan käsiteltävässä asiassa näillä epäilyillä ei voitu oikeuttaa tarvetta nimetä toisia tutkijoita etenkään, kun asianomaisten tutkijoiden ja kyseisen osapuolen välillä ei ollut minkäänlaista eturistiriitaa.

53. Tästä väitteiden yhteenvedosta voidaan päätellä, että oikeudelliset kysymykset, jotka käsiteltävässä asiassa nousevat esille koskevat lähinnä kahta pääasiallista seikkaa: yhtäältä puolueettomuuden käsitettä ja toisaalta sen soveltamista käsiteltävän asian kaltaiseen tapaukseen. Jotta näitä oikeudellisia kysymyksiä voitaisiin tarkastella jäsennellysti ja johdonmukaisesti, on selvitettävä ensinnäkin, mitkä ovat ne unionin oikeusjärjestyksen oikeudenalat, joilla tätä käsitettä yleensä sovelletaan, ja toiseksi, kuuluuko virkamiesoikeus näihin aloihin. Vasta näiden oikeudellisten kysymysten tutkimisen jälkeen voidaan määrittää, tekikö unionin yleinen tuomioistuin oikeudellisia virheitä ja voidaanko parlamentin väitettä pitää perusteltuna. Jäljempänä esittämäni tarkastelu noudattaa tätä rakennetta.

B Puolueettomuuden käsite unionin oikeudessa

1. Alustavat huomautukset

54. Tavanomaisessa merkityksessään puolueettomuuden käsitteellä tarkoitetaan neutraalisuutta. Sillä viitataan sellaisen henkilön ominaisuuteen tai luonteeseen, joka ei suosi ketään osapuolta muiden kustannuksella tai on objektiivinen, oikeudenmukainen ja tasapuolinen.[2] On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että unionin oikeudessa pidetään erityisen tärkeänä varmistaa, että unionin toimielinrakenteessa tiettyjä – tavallisesti päätöksentekoon tai riidanratkaisuun liittyviä – erityistehtäviä hoitavat henkilöt, kuten unionin tuomioistuimen tuomarit ja julkisasiamiehet[3] ja unionin eri toimielimissä, elimissä ja laitoksissa työskentelevät virkamiehet ja toimihenkilöt, toimivat puolueettomasti. Tämä johtuu erityisesti siitä, että useat unionin oikeusjärjestyksessä vahvistetut periaatteet ovat alkujaan peräisin jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteestä.

55. Vaikka nimittäin unionia ei ylikansallisena organisaationa sinänsä luokitella valtioksi siinä merkityksessä kuin tämä käsite ymmärretään valtiotieteessä, on ilmeistä, että perussopimuksissa on annettu unionille toimivaltuuksia, joiden vuoksi sillä on useita jäsenvaltioille ominaisia piirteitä. Toimielinten välisen tasapainon periaatteella, joka perustuu SEU 13 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan ”kukin [unionin] toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa sekä niissä määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti”,[4] pyritään nimenomaan takaamaan, että unionin toimielimet kunnioittavat vastavuoroisesti toisilleen annettuja toimivaltuuksia. Sama koskee ”ihmisen loukkaamattomien ja luovuttamattomien oikeuksien sekä vapauden, kansanvallan, tasa-arvon ja oikeusvaltioperiaatteen” kaltaisten yleismaailmallisten arvojen, sellaisina kuin niihin viitataan EU-sopimuksen johdanto-osassa, tunnustamista. Useilla perussopimusten ja erityisesti perusoikeuskirjan määräyksillä taataan, että unioni noudattaa näitä periaatteita käyttäessään toimivaltuuksiaan. Unionin oikeusjärjestyksellä on nykytilassaan merkittäviä yhtäläisyyksiä jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten kanssa.

56. Jos niitä tarkastellaan eri kannalta, voidaan myös katsoa, että näiden periaatteiden ja arvojen takaaminen on ehdoton edellytys toimivallan siirtämiselle unionille. Koska unioni vastaa yhä useammista aikaisemmin jäsenvaltioille kuuluneista toimivaltuuksista ja käyttää niitä jäsenvaltioiden puolesta, myös sen oikeusjärjestys on väistämättä muotoutunut sellaiseksi, että se heijastaa jäsenvaltioiden arvoja ja periaatteita. Koska unionin oikeus vaatii usein kansallisen tason täytäntöönpanoa esimerkiksi kansallisten lainsäädäntöelinten direktiivien täytäntöön panemiseksi antamilla säädöksillä tai kansallisten viranomaisten hallintopäätöksillä, unionissa on jouduttu

2 Puolueettomuuden käsite liittyy erottamattomasti lainkäytön käsitteeseen. Oikeusfilosofiassa puolueettomuutta pidetään ehdottomana eettisenä vaatimuksena sen varmistamiseksi, että lainsäädäntöä sovelletaan yhtenäisesti ja siten yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti kaikkiin oikeussubjekteihin niin, että estetään mielivaltaiset päätökset (ks. vastaavasti Petersen, J., *Nietzsches Genialität der Gerechtigkeit*, Berliini, 2008, s. 102, ja Drews, A., *Kants Naturphilosophie als Grundlage seines Systems*, Berliini, 1894, s. 250). Tämä edellyttää sitä, että päätöksentekijä irtautuu omista intresseistään eikä anna asianomaisen henkilön aseman vaikuttaa päätökseensä (ks. tästä Guinchard, S., ”La gestion des conflits d’intérêts du juge: entre statut et vertu”, *Pouvoirs*, 2013/4, nro 147, s. 39). Keskiajalla alkaneessa oikeusperinteessä puolueettomuutta, joka on jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten perusta, kuvaa nainen side silmillä, joka on roomalaisen ja kreikkalaisen mytologian Justitia- ja Themis-jumalatarten vertauskuvallinen henkilöitymä.

3 SEUT 252 artiklan toisen kohdan mukaan julkisasiamiehen tehtävänä on *täysin puolueettomana* ja riippumattomana esittää julkisessa istunnossa perustellut ratkaisuehdotukset asioissa, jotka Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön mukaan vaativat hänen myötävaikutustaan (ks. tästä tuomio 3.12.2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, 33 kohta ja tuomio 9.6.2016, Pesce ym., C-78/16 ja C-79/16, EU:C:2016:428, 25 kohta).

4 Tuomio 14.4.2015, neuvosto v. komissio (C-409/13, EU:C:2015:217, 64 kohta), tuomio 16.7.2015, komissio v. neuvosto (C-425/13, EU:C:2015:483, 69 kohta), tuomio 6.10.2015, neuvosto v. komissio (C-73/14, EU:C:2015:663, 61 kohta) ja tuomio 28.7.2016, neuvosto v. komissio (C-660/13, EU:C:2016:616, 32 kohta).

varmistamaan, että arvot ja periaatteet ovat yhteneväiset.[5] Tämä on välttämätöntä minkä hyvänsä monitasoisen hallinnon tehokkaalle toiminnalle, oli kyse sitten liittovaltiorakenteesta tai unionin kaltaisesta alueellisen yhdentymisen järjestelmästä.

57. Erityisesti puolueettomuuden käsitteestä on huomautettava, että koska tämä käsite eri osa-alueineen tunnustetaan kaikissa jäsenvaltioissa, on luonnollista, että se on erottamaton osa myös unionin oikeusjärjestystä. Tässä yhteydessä on selvitettävä, mitkä ovat ne oikeudenalat, joilla tätä käsitettä sovelletaan, käyttäen apuna unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä saatavia hyödyllisiä ohjeita. Teen jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa yhteenvedon kyseisestä oikeuskäytännöstä osoittaakseni, että puolueettomuuden käsitettä pidetään yhtenä unionin oikeuden keskeisistä periaatteista.

2. Soveltaminen tuomioistuinjärjestelmään

58. Riippumattomuus ja puolueettomuus ovat kaikkien tuomioistuinjärjestelmien kaksi perusperiaatetta.[6] Näillä periaatteilla oikeussubjekteille taataan se, että päätösharkinta tapahtuu ainoastaan tuomioistuinkäsittelyssä esitettyjen perustelujen pohjalta, ulkopuolisesta painostuksesta ja ennakkoluuloista riippumatta. Puolueettomuus, joka on keskeinen osa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, sellaisena kuin se taataan ylemmäntasoisissa oikeusnormeissa, kuten ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 10 artiklassa, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleessa ja sekä Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 artiklan 1 kappaleessa, merkitsee tuomareilta edellytettävää ennakkoluulottomuutta. Tässä merkityksessä riippumattomuus koskee lähinnä tuomarien suhteita muihin vallankäyttäjiin, ja se on ehdoton, vaikkakin riittämätön, edellytys tuomarien puolueettomuudelle suhteessa oikeussubjekteihin.

59. Perussopimukset ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntö muodostavat perustan riippumattomalle ylikansalliselle lainkäyttötoiminnalle[7] ja mahdollistavat sen, että unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetut asiat voidaan käsitellä täysin puolueettomasti. Silloin, kun näihin säädöksiin ei sisälly erityisiä määräyksiä tiettyjen menettelyllisten seikkojen asianmukaisesta käsittelystä, unionin tuomioistuin tukeutuu usein Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, joka on Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnasta vastaava kansainvälinen lainkäyttöelin, oikeuskäytäntöön, joka heijastaa jäsenvaltioiden yhteisiä valtiosääntöperinteitä. Koska SEU 6 artiklan 3 kohdan mukaan nämä oikeudet ja valtiosääntöperinteet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on arvovaltainen lähde silloin, kun kyse on näiden yleisten periaatteiden tulkinnasta unionissa.

5 Hallinto-oikeudessa pyrkimys varmistaa näiden hyvälle hallinnolle ominaisten arvojen ja periaatteiden yhteneväisyys ilmenee yhtäältä perusoikeuskirjan 41 artiklan soveltamisessa niihin unionin toimielimiin ja elimiin, joille kyseinen määräys on osoitettu, ja toisaalta kyseisen määräyksen ilmentämän unionin oikeuden yleisen periaatteen soveltamisessa jäsenvaltioihin silloin, kun nämä soveltavat unionin oikeutta. Ks. tältä osin tuomio 8.5.2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, 57 kohta) ja tuomio 24.11.2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 ja C-226/19, EU:C:2020:951, 34 kohta).

6 Ks. Olbourne, B., "Independence and impartiality: International standards for national judges and courts", *Law and practice of international courts and tribunals*, vol. 2, nro 1, huhtikuu 2003, s. 97, jossa esitetään yhteenveto näiden kahden periaatteen täytäntöönpanosta kansainvälisellä tasolla.

7 Ks. tältä osin Voßkuhle, A., "The cooperation between European courts: the Verbund of European courts and its legal toolbox", *The Court of Justice and the Constitution of Europe: analyses and perspectives on sixty years of case-law*, Haag, 2013, s. 82, jossa kerrotaan, että Saksan perustuslakituomioistuin on nimenomaisesti tunnustanut unionin tuomioistuimen toimivallan osallistua unionin oikeuden kehittämiseen.

60. Käsiteltävässä asiassa erityisen merkityksellinen on 19.2.2009 annettu tuomio Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti (C-308/07 P, jäljempänä tuomio Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti EU:C:2009:103), koska siinä yhteisöjen tuomioistuin muistutti merkityksestä, joka kuuluu edellä mainitulle Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa taatulle oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevalle oikeudelle, joka merkitsee, että kaikilla on oltava oikeus saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Sen asemasta unionin oikeusjärjestyksessä yhteisöjen tuomioistuin totesi, että oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on perusoikeus, jota Euroopan unioni kunnioittaa yleisenä periaatteena EU 6 artiklan 2 kohdan nojalla.[8] Tältä osin on täsmennettävä, että kyseinen tuomio annettiin Lissabonin sopimuksen voimaantuloa edeltäneenä aikana ja että nykyään tämä perusoikeus vahvistetaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa, jossa muun muassa määrätään, että jokaisella on oikeus oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja *puolueettomassa* tuomioistuimessa. On huomattava, että unionin oikeudessa pyritään antamaan näille oikeuksille samankaltaista tai vähintään vastaavaa suojaa kuin se, joka niille taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.

61. Yksi oikeuskysymyksistä, joka yhteisöjen tuomioistuimelle tuolloin esitettiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antamasta määräyksestä tehdyn valituksen yhteydessä, koski sitä, saattoiko se, että yksi tai useampi tuomari, joka on tai jotka ovat mukana kahdessa peräkkäisessä ratkaisukokoonpanossa ja joka hoitaa tai jotka hoitavat niissä samoja tehtäviä, kuten puheenjohtajan tai esittelevän tuomarin tehtäviä, herättää epäilyjä siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole puolueeton. Tässä kohden on syytä muistuttaa, että kyseiseen tuomioon johtaneen asian valittaja oli väittänyt, että puolueettomuuden periaatteen kunnioittaminen edellyttää, että sama tuomari ei voi käsitellä asiaa, joka koskee samoja tosiseikkoja kuin asia, jonka hän on jo ratkaissut, tai tosiseikkoja, jotka liittyvät riittävän läheisesti tällaiseen asiaan, myöskään silloin, kun kyse on samasta oikeusasteesta.[9] Puolueetonta tuomioistuinta koskevan oikeuden loukkaaminen oli valittajan mukaan seurausta siitä, että asia, jossa valituksenalainen määräys annettiin, oli jaettu kokoonpanolle, joka koostui tuomareista – mukaan lukien tuomarit, jotka toimivat jaoston puheenjohtajana ja esittelevänä tuomarina – jotka jo olivat kuuluneet siihen ratkaisukokoonpanoon, joka oli antanut osittain samoja tosiseikkoja koskeneen aiemman tuomion.

62. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän väitteen ja vastasi sen ratkaistavaksi saatettuun oikeudelliseen kysymykseen kieltävästi. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että vaikka tuomioistuimen kokoonpanoa koskevien takuiden olemassaolo on oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden kulmakivi, sen, että tuomarit, jotka ovat joutuneet käsittelemään asian ensimmäisen kerran, kuuluvat toiseen ratkaisukokoonpanoon, joka joutuu käsittelemään saman asian uudelleen, ei sellaisenaan voida katsoa olevan ristiriidassa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskevien vaatimusten kanssa.[10] Yhteisöjen tuomioistuin totesi erityisesti, että se, että yksi tai useampi tuomari, joka on tai jotka ovat mukana kahdessa peräkkäisessä ratkaisukokoonpanossa ja joka hoitaa tai jotka hoitavat niissä samoja tehtäviä, ei sellaisenaan vaikuta puolueettomuuden vaatimuksen noudattamisen arviointiin, koska mainittuja tehtäviä hoidetaan kollegiaalisessa kokoonpanossa.[11] Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tällaiset toteamukset pätevät sitä suuremmalla syyllä, kun kaksi peräkkäistä ratkaisukokoonpanoa eivät joudu käsittelemään samaa asiaa, vaan ne joutuvat käsittelemään kahta erillistä asiaa, jotka jossain määrin liittyvät toisiinsa.[12]

8 Tuomio Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti, 41 kohta.

9 Tuomio Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti, 39 kohta.

10 Tuomio Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti, 43 kohta.

11 Tuomio Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti, 44 kohta.

12 Tuomio Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti, 45 kohta.

63. Tästä on katsottava erityisesti, että yhteisöjen tuomioistuin tukeutui Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä [13] vahvistettuun puolueettomuuden käsitteeseen soveltaakseen sitä unionin oikeusjärjestyksessä. Tarkemmin sanottuna yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että puolueettomuuden vaatimus kattaa itse asiassa kaksi näkökohtaa. Ensinnäkin tuomioistuimen on oltava subjektiiviselta kannalta puolueeton eli yhdelläkään sen jäsenistä ei saa olla ennakolta määritettyä kantaa tai henkilökohtaisia ennakkoluuloja, ja jäsenten oletetaan olevan henkilökohtaisesti puolueettomia, kunnes toisin todistetaan. Toiseksi tuomioistuimen on oltava objektiiviselta kannalta puolueeton eli sen on tarjottava riittävät takeet, jotta kaikki perustellut epäilykset voidaan tältä osin sulkea pois. [14]

64. Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin palasi sen ratkaistavaksi saatetun asian tosiseikkoihin ja korosti yhtäältä, että valittaja ei ollut vedonnut mihinkään sellaiseen perusteeseen, joka voisi saattaa kyseenalaiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen jäsenten henkilökohtaisen puolueettomuuden, ja toisaalta, että hän ei myöskään ollut vedonnut mihinkään objektiiviseen seikkaan, joka voisi herättää epäilyjä siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole puolueeton. [15] Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että valittaja tyytyi tältä osin vetoamaan siihen, että näissä kahdessa kyseessä olevassa ratkaisukokoonpanossa oli samoja tuomareita, eli seikkaan, joka ei sellaisenaan ollut ristiriidassa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan oikeuteen liittyvien vaatimusten kanssa. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi perusteettomana valittajan esittämän perusteen, jonka mukaan hänen oikeuttaan puolueettomaan tuomioistuimeen oli väitetysti loukattu. [16]

3. Soveltaminen hallinto-oikeuteen sanan laajassa merkityksessä

65. Vaikka puolueettomuuden vaatimus on erityisen merkityksellinen kaikissa oikeusjärjestyksissä, koska tuomiovallan käyttäjällä on perinteisesti keskeinen tehtävä lain tulkinnassa ja soveltamisessa, sitä ei kuitenkaan ole rajoitettu vain niihin. Jos oikeusjärjestyksessä annetaan hallintoelimille toimivaltaa, jonka nojalla ne voivat vaikuttaa luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeusasemaan, tämän vallan käytölle on ehdottomasti asetettava edellytyksiä ja määritettävä jopa tietyt rajat viimeksi mainittujen oikeutettujen intressien turvaamiseksi. [17] Tämän on kuvastuttava myös siitä, millä tavoin hallintoelimet päätöksiä tekevät, eli menettelyllisesti. Hallinto-oikeudessa menettelysäännöt ovat nimittäin vähintään yhtä tärkeitä kuin aineelliset säännöt, koska ne mahdollistavat sen, että oikeussubjektit voivat vedota oikeuksiinsa. Toimivallan käytölle hallintoelimissä asetetuilla edellytyksillä ja rajoilla, joista tavallisesti säädetään valtiosääntöoikeudessa, pyritään luomaan laillisuuden rajat, jotka ovat yksi oikeusvaltion olennaisista piirteistä. [18]

13 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.2.1993, Fey v. Itävalta, CE:ECHR:1993:0224JUD001439688, 28 kohta; Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.2.1997, Findlay v. Yhdistynyt kuningaskunta, CE:ECHR:1997:0225JUD002210793, 73 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.10.2007, Forum Maritime SA v. Romania, CE:ECHR:2007:1004JUD006361000, 116 kohta.

14 Tuomio Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti, 46 kohta.

15 Tuomio Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti, 47 kohta.

16 Tuomio Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti, 48 ja 49 kohta.

17 Ks. Kanska, K., ”Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, *European Law Journal*, nide 10, nro 3, toukokuu 2004, s. 303. Tekijä toteaa, että unionin tason hallintovaltuuksien antaminen kansalaisille vahvistaa osaltaan heidän tiukat kansalliset rajat ylittävää kansalaisuusasemaansa. Tekijän mukaan tämä on välttämätöntä unionin toimielinten vahvistaessa valtaansa.

18 Ks. Batalli, M. ja Fejzullahu, A., ”Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behaviour”, *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, nro 1, s. 31. Tekijät toteavat, että laillisuusperiaatetta pidetään kaikkien oikeusjärjestysten perustana, mikä olennaisin osin määrittää oikeusvaltiota. Tämän periaatteen mukaan kaiken hallinnollisen toiminnan on perustuttava oikeussääntöihin.

66. Edellä esitetty pätee sitä suuremmalla syyllä Euroopan unionin kaltaiseen oikeusunioniin, jossa sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimien yhteensoveltuvuus etenkin perussopimusten ja yleisten oikeusperiaatteiden kanssa.[19] Yksi niistä periaatteista, joiden kannalta tätä laillisuusvalvontaa harjoitetaan, on perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistettu *oikeus hyvään hallintoon*, jolla taataan muun muassa, että jokaisella on oikeus ”siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa *puolueettomasti*, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa” (kursivointi tässä).

67. Perusoikeuskirjan 41 artiklassa on erityistä se, että siinä tietyt objektiivisen laillisuusperiaatteen osat muutetaan subjektiiviseksi oikeudeksi hyvään hallintoon. Sellaisena tämä oikeus antaa haltijalleen oikeuden vaatia, että hallinto toimii tai pidättyy toimimasta tietyllä tavalla.[20] Kyseisessä määräyksessä määrätään hallintomenettelylle vastaavista takeista kuin perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa on määrätty oikeudelliselle menettelylle. Tästä seuraa, että tietyt oikeudet, kuten kuuluksi tulemista koskeva oikeus, voivat kuulua sekä perusoikeuskirjan 41 artiklassa taattuun hyvää hallintoa koskevaan oikeuteen että velvollisuuteen kunnioittaa perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa taattuja puolustautumisoikeuksia ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.[21] Näin ollen niiden sovellettavuus riippuu siitä, kumpi menettely on kyseessä. Perusoikeuskirjan 41 artiklan syntyhistoria osoittaa, että kyseinen määräys perustuu kansallisiin ja eurooppalaisiin oikeusperinteisiin[22] ja erityisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa on aika ajoin viitattu hyvän hallinnon käsitteeseen hallinnon asiakkaiden aseman vahvistamiseksi.[23]

68. Koska unionin hallinto-oikeutta ei ole kodifioitu yhteen ainoaan lainsäädäntövälineeseen, vaan useisiin eri säädöksiin, joista kukin koskee sen tiettyä osa-aluetta,[24] myös hallintomenettelyt voivat vaihdella merkittävästi.[25] Unionin hallinto-oikeudessa on kuitenkin ehdottomasti sovellettava tiettyjä hallintomenettelyjä koskevia periaatteita, myös perusoikeuskirjan 41 artiklassa taattuja oikeuksia, jotka kokonaisuutena muodostavat oikeuden hyvään hallintoon. Koska perusoikeuskirjan 41 artiklalla on unionin oikeusjärjestyksessä perustuslain tasoinen

19 Tuomio 26.6.2012, Puola v. komissio (C-336/09 P, EU:C:2012:386, 36 kohta) ja tuomio 5.11.2019, BCE ym. v. Trasta Komercbanka ym. (C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:923, 54 kohta).

20 Ks. vastaavasti Kanska, K., ”Towards administrative human rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, *European Law Journal*, nide 10, nro 3, toukokuu 2004, s. 300. Ks. myös Bousta, R., ”Who said there is a ’right to good administration’? A Critical Analysis of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *European Public Law*, 2013, nro 3, s. 488, jossa tekijä sitä vastoin katsoo, että oikeus hyvään hallintoon sisältää menettelyllisiä takeita perusoikeuksien toteutumisesta.

21 Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus M. (C-277/11, EU:C:2012:253, 31 kohta).

22 Jo unionin perussopimuksiin sisältyy joitakin määräyksiä, jotka ovat olleet perustana perusoikeuskirjan 41 artiklan kodifioinnille. Perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohta perustuu SEUT 296 artiklaan, perusoikeuskirjan 41 artiklan 3 kohta SEUT 340 artiklaan ja perusoikeuskirjan 41 artiklan 4 kohta SEUT 20 artiklan 2 kohdan d alakohtaan. Puolueettomuuden vaatimusta sitä vastoin ei mainita nimenomaisesti perussopimuksissa. Ainoastaan SEUT 298 artiklassa puhutaan riippumattomasta eurooppalaisesta hallinnosta.

23 Ks. perusoikeuskirjan 41 artiklan selitykset (EUVL 2007, C 303, s. 17) sekä tuomio 13.7.1966, Consten ja Grundig v. komissio (56/64 ja 58/64, EU:C:1966:41, s. 501); tuomio 9.7.1970, Tortora v. komissio (32/69, EU:C:1970:68, 11 kohta) ja tuomio 31.3.1992, Burban v. parlamentti (C-255/90 P, EU:C:1992:153, 7 kohta).

24 Ks. tästä Mendes, J., ”The EU Administrative Institutions, Their Law, and Legal Scholarship”, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford, 2020, s. 544, ja Stelkens, U. ja Andrijauskaite, A., ”How to Assess the Effectiveness of the Pan-European General Principles of Good Administration”, *Good Administration and the Council of Europe*, Oxford, 2020, s. 68. Tekijät mainitsevat, miten unionin hallinto-oikeus, mukaan lukien hallintoprosessioikeus, on nykyään ”hajotettu” useisiin eri lainsäädäntötoimiin.

25 Yhtenäisen hallintomenettelylain laatimiseksi on kuitenkin tehty joitakin aloitteita, kuten SEUT 225 artiklan nojalla 15.1.2013 annettu parlamentin päätöslauselma, joka sisälsi suosituksia komissiolle Euroopan unionin hallintomenettelylaista (2012/2024 (INL); A7-0369/2012), ja 9.6.2016 annetulla parlamentin päätöslauselmalla hyväksytty ehdotus asetukseksi avoimesta, tehokkaasta ja riippumattomasta Euroopan unionin hallinnosta (2016/2610(RSP); P8_TA(2016)0279), jossa parlamentti kehotti komissiota käsittelemään kyseistä asetusehdotusta ja tekemään lainsäädäntöehdotuksen. Komissio ei kuitenkaan näytä vastanneen tähän kehotukseen.

asema, sen vaikutuksena syntyy *horisontaalinen oikeus* hyvään hallintoon, ja tätä oikeutta on sovellettava kaikissa hallintomenettelyissä, vaikka näitä menettelyjä koskevassa lainsäädännössä ei siitä nimenomaisesti säädetä. [26]

69. Havainnollistaakseni tämän oikeuden ja tarkemmin sanottuna puolueettomuusvaatimuksen ulottuvuutta unionin hallinto-oikeudessa esitän jäljempänä muutamia esimerkkejä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä kilpailuoikeuden, [27] lääkevalmisteiden myyntilupien [28] ja euroalueen taloudellisen tilanteen ja talousarviotilanteen valvonna[n] [29] sekä virkamiesoikeuden [30] alalla. Tämän oikeuskäytännön tarkastelua käytetään myöhemmin lähtökohtana määritettäessä, voidaanko puolueettomuuden vaatimusta soveltaa kurinpitomenettelyyn liittyvissä tutkimuksissa.

a) Kilpailuoikeus

70. Tuomio Ziegler v. komissio (C-439/11 P, jäljempänä tuomio Ziegler v. komissio, EU:C:2013:513), joka annettiin 11.7.2013, tarjoaa hyödyllisiä ohjeita hyvää hallintoa koskevan oikeuden soveltamiseen kilpailuoikeudellisissa menettelyissä. Kyseisessä asiassa, joka koski useiden yritysten osallistumista kansainvälisten muuttopalvelujen alalla toimineeseen kartelliin, unionin tuomioistuinta pyydettiin muun muassa määrittämään, oliko komissio viranomaisena, joka vastasi seuraamusten määräämisestä lainvastaisille kartelleille, kunnioittanut näiden osallistujayritysten oikeuksia. Yhden osallistujayrityksen mukaan päätös, jolla komissio oli määrännyt sille sakon, ei ollut objektiivisesti puolueeton, koska kilpailusääntöjen rikkominen, johon kyseisen yrityksen väitettiin syyllistyneen, koski komissiota sekä siitä syystä, että komissio oli yksi sen uhreista, että siitä syystä, että komission virkamiehet olivat olleet mukana lainvastaisessa toiminnassa. Tämä väite perustui siihen lähtökohtaan, että rikkomisen uhreja ei voida pyytää tekemään sitä koskevia ratkaisuja. [31]

71. Arvioidessaan tätä väitettä unionin tuomioistuin totesi ensin, että vaikka komissiota ei voida luonnehtia Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetuksi ”tuomioistuimeksi”, sen on kuitenkin noudatettava hallinnollisen menettelyn kuluessa unionin perusoikeuksia, joihin kuuluu perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistettu oikeus hyvään hallintoon. Unionin tuomioistuin täsmensi, että yhteistoimintajärjestelyjä koskevaa hallinnollista menettelyä komissiossa säännellään juuri viimeksi mainitulla artiklalla eikä perusoikeuskirjan 47 artiklalla. [32] Tämä toteamus selventää merkittävästi kyseisten kahden määräyksen soveltamisaloja ja niiden välistä suhdetta, joihin kiinnitin huomiota jo edellä tässä ratkaisuehdotuksessa. [33]

72. Unionin tuomioistuin muistutti omaan oikeuskäytäntöönsä ja erityisesti edellä mainittuun tuomioon Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti [34] viitaten, että perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaan jokaisella on oikeus muun muassa siihen, että unionin toimielimet käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti. Tämä puolueettomuusvaatimus kattaa yhtäältä subjektiivisen

26 Ks. vastaavasti Ladenburger, C., ”Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU”, *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen, 2008, s. 116. Tekijä toteaa, että perusoikeuskirjan 41 artikla on ”tiivis ja yleinen kodifikaatio”, jossa vahvistetaan keskeiset menettelylliset oikeudet subjektiivisina oikeuksina.

27 Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 70 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

28 Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 76 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

29 Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 84 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

30 Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 91 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

31 Tuomio Ziegler v. komissio, 146 kohta.

32 Tuomio Ziegler v. komissio, 154 kohta.

33 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 67 kohta.

34 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 63 kohta.

puolueettomuuden siinä mielessä, ettei yhdelläkään kyseessä olevan toimielimen jäsenistä, jonka hoidettavana asia on, saa olla ennakolta määritettyä kantaa tai henkilökohtaisia ennakkoluuloja, ja toisaalta objektiivisen puolueettomuuden siinä mielessä, että toimielimen on annettava riittävät takeet, jotta kaikki perustellut epäilykset voidaan tältä osin sulkea pois. [35]

73. Unionin tuomioistuin huomautti, että käsiteltävänä ollut asia koski pelkästään objektiivisen puolueettomuuden käsitettä, ja totesi osallistujayrityksen esittämistä väitteistä, että pelkästään se, että komissio tutkii yhteistoimintajärjestelyä, jolla on aiheutettu vahinkoa unionin taloudellisille eduille, ja määrää siitä seuraamuksen, ei voi merkitä sitä, ettei komissio ole ollut objektiivisesti puolueeton. Unionin tuomioistuin totesi, että jos asia olisi toisin, pelkkä mahdollisuus siitä, että komissio tai jokin toinen unionin toimielin on voinut joutua kilpailua rajoittavan menettelyn uhriksi, johtaisi siihen, että komissiolla ei olisi enää toimivaltaa tutkia tällaisia menettelyjä, mitä ei voida hyväksyä. Unionin tuomioistuimen mukaan tässä yhteydessä oli erityisesti korostettava, että SEUT 105 artiklan mukaan komissiolle perustamissopimuksissa annettuihin tehtäviin kuuluu nimenomaan valvoa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklassa vahvistettujen periaatteiden soveltamista. [36]

74. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin totesi, että se, että unionin kilpailuoikeuden rikkomisia koskevista seuraamusmenettelyistä vastaavat komission yksiköt ja komission virkamiesten ja muiden toimihenkilöiden muutoista vastaavat yksiköt kuuluvat samaan organisatoriseen rakenteeseen, ei myöskään voi sinällään asettaa kyseenalaiseksi komission objektiivista puolueettomuutta, koska mainitut yksiköt ovat välttämättä osa sitä rakennetta, johon ne kuuluvat. [37] Lopuksi unionin tuomioistuin muistutti, että komission päätöksiin voidaan kohdistaa unionin tuomioistuinten laillisuusvalvontaa ja että unionin oikeudessa säädetään muun muassa SEUT 101 artiklan mukaisesta menettelystä tehtyjen komission päätösten tuomioistuinvalvontaa koskevasta järjestelmästä, joka tarjoaa kaikki perusoikeuskirjan 47 artiklassa vaaditut takeet. [38]

75. Näiden seikkojen perusteella unionin tuomioistuin päätteli, ettei ollut mitään perusteita katsoa, että komissio oli laiminlyönyt sille asetettua puolueettomuusvelvollisuutta. Näin ollen unionin tuomioistuin totesi, että unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä hylätessään osallistujayrityksen kanneperusteen, joka koski oikeudenmukaista menettelyä koskevan oikeuden ja yleisen hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista. [39]

b) Lääkevalmisteiden myyntiluvat

76. Vaikka kilpailuoikeus on saatettu mieltää erityiseksi hallinto-oikeuden alaksi, ottaen huomioon komissiolle annetut laajat toimivaltuudet, jotka olivat omiaan oikeuttamaan tiettyjen takeiden antamisen oikeushenkilöille, joihin tätä oikeudellista järjestelmää sovellettiin, [40] 27.3.2019 annettu tuomio August Wolff ja Remedia v. komissio (C-680/16 P, jäljempänä tuomio Wolff v. komissio, EU:C:2019:257) osoittaa selvästi, että perusoikeuskirjan 41 artiklassa määrättyä puolueettomuuden vaatimusta sovelletaan täysimääräisesti unionin toimielimissä,

35 Tuomio Ziegler v. komissio, 155 kohta.

36 Tuomio Ziegler v. komissio, 155 ja 156 kohta.

37 Tuomio Ziegler v. komissio, 158 kohta.

38 Tuomio Ziegler v. komissio, 159 kohta.

39 Tuomio Ziegler v. komissio, 160 kohta.

40 Ks. vastaavasti Craig, S., *The EU Charter of Fundamental Rights* (toim. Peers, Hervey, Kenner ja Ward), Oxford 2014, 41 artikla, 41.25, s. 1077.

elimissä ja laitoksissa käytäviin hallintomenettelyihin. Lisäksi kyseiseen tuomioon sisältyy hyödyllisiä täsmennyksiä niissä työskenteleville virkamiehille ja toimihenkilöille kuuluvien velvollisuuksien laajuudesta.

77. Kyseisen tuomion antamiseen johtaneen riita-asian taustalla oli lääkevalmisteiden kansallisista myyntiluvista tehty komission päätös, joka perustui ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä käsittelevän komitean (jäljempänä komitea), jonka tehtävänä on valmistella Euroopan lääkeviraston (jäljempänä EMA) lausunnot kaikista ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden arviointia koskevista kysymyksistä, antamaan lausuntoon. Valittajat, jotka vaativat tämän unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun kumoamista, olivat korostaneet, että pääesittelijä, jonka komitea oli nimennyt laatimaan sen lausunnon, toimi kahdessa ominaisuudessa, sillä hän työskenteli myös sen kansallisen viranomaisen palveluksessa, joka oli käynnistänyt myyntiluvan uudelleentarkastelumenettelyn komiteassa. Valittajien mukaan tällainen seikka merkitsi tehtävien päällekkäisyyttä ja eturistiriitaa, joka sai aikaan perustellun epäilyn menettelyn puolueettomuudesta. [41]

78. Unionin tuomioistuin tutki valittajien väitteet ja muistutti aluksi, että unionin toimielinten, elinten ja laitosten on noudatettava unionin oikeudessa taattuja perusoikeuksia, joihin kuuluu perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistettu oikeus hyvään hallintoon. Unionin tuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa määrätään muun muassa, että jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti. [42]

79. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin korosti, että toimielimiä, elimiä ja laitoksia niiden tehtävien toteuttamisessa velvoittavan puolueettomuuden vaatimuksen tarkoituksena on taata yhdenvertainen kohtelu, joka on unionin perusta. Tämän vaatimuksen tarkoituksena on muun muassa välttää tilanteet, joissa toimielinten, elinten ja laitosten lukuun toimiville virkamiehille ja toimihenkilöille syntyisi mahdollisesti eturistiriita. Kun otetaan huomioon riippumattomuuden ja luotettavuuden takeiden perustavanlaatuinen merkitys unionin toimielinten, elinten ja laitosten sisäisen toiminnan ja ulkoisen mielikuvan kannalta, puolueettomuuden vaatimus kattaa kaikki tilanteet, joissa asian ratkaistavakseen saaneen virkamiehen tai toimihenkilön on kohtuudella ymmärrettävä ulkopuolisista vaikuttavan siltä, että hänen riippumattomuutensa asiassa voi vaarantua. [43]

80. Unionin tuomioistuimen mukaan kyseisten toimielinten, elinten ja laitosten on myös noudatettava puolueettomuuden vaatimusta, johon kuuluu kaksi osaa eli yhtäältä subjektiivinen puolueettomuus, jonka mukaan yhdelläkään kyseessä olevan toimielimen jäsenistä ei saa olla ennakolta määritettyä kantaa tai henkilökohtaisia ennakkoluuloja, ja toisaalta objektiivinen puolueettomuus, jonka mukaan toimielimen on annettava riittävät takeet, jotta kaikki perustellut epäilyt mahdollisista ennakkoluuloista voidaan sulkea pois. [44] Erityisesti tästä puolueettomuusperiaatteen toisesta osasta unionin tuomioistuin totesi, että jos usealle unionin toimielimelle, elimelle tai laitokselle annetaan omia ja erillisiä tehtäviä sellaisessa yksityistä oikeussubjektia vastaan käynnistetyssä menettelyssä, joka voi johtaa tälle vastaiseen päätökseen, kukin näistä toimielimistä, elimistä tai laitoksista on omalta osaltaan velvollinen noudattamaan objektiivisen puolueettomuuden vaatimusta. On siis niin, että vaikka vain yksi näistä

41 Tuomio Wolff v. komissio, 21 kohta.

42 Tuomio Wolff v. komissio, 24 ja 25 kohta.

43 Tuomio Wolff v. komissio, 26 kohta.

44 Tuomio Wolff v. komissio, 27 kohta.

toimielimistä, elimistä tai laitoksista olisi jättänyt noudattamatta mainittua vaatimusta, tällainen laiminlyönti voi tehdä lainvastaiseksi päätöksen, jonka toinen toimielin, elin tai laitos antaa asianomaisen menettelyn päätteeksi. [45]

81. Unionin tuomioistuin yhtyi valittajien näkemykseen ja katsoi, että käsiteltävän asian erityisolosuhteet olivat omiaan herättämään epäilyjä siitä, oliko puolueettomuuden vaatimusta noudatettu. Tarkemmin sanottuna unionin tuomioistuin katsoi, että kyseessä olleen komitean objektiivinen puolueettomuus oli saattanut vaarantua, koska yhden sen jäsenen eturistiriita oli johtanut tehtävien päällekkäisyyteen, ja että näin oli mainitun jäsenen henkilökohtaisesta menettelystä riippumatta. [46] Unionin tuomioistuin piti ratkaisevina seikkoina esittelijällä komiteassa olevaa tehtävää ja sitä, ettei komitea ollut antanut riittäviä takeita sellaisten tilanteiden estämisestä, joissa sen lausuntoon vaikutetaan sopimattomalla tavalla. Unionin tuomioistuin nimittäin totesi, että komitean oli osoitettava erityistä huolellisuutta tämän tehtävän antamisessa, kun otettiin huomioon esittelijän oma vastuu, jotta voitiin välttää perusteltujen epäilyjen syntyminen mahdollisista ennakkoluuloista. [47]

82. Unionin tuomioistuin muistutti, että sen osoittamiseksi, että hallinnollisessa menettelyssä ei tarjota riittäviä takeita perusteltujen epäilyjen sulkemiseksi pois mahdollisten ennakkoluulojen osalta, ei missään tapauksessa edellytetä puolueellisuuden toteamista esittelijällä komiteassa käytävässä menettelyssä olevan tehtävän erityispiirteiden johdosta. On riittävää, että tältä osin on olemassa perusteltu epäily, jota ei voida sulkea pois. [48] Sen käsiteltävänä olleesta asiasta unionin tuomioistuin lähinnä totesi, että kolmannet osapuolet saattoivat perustellusti katsoa, että kansallisella viranomaisella, joka oli käynnistänyt menettelyn komiteassa, oli mahdollisuus vaikuttaa komitean päätöksiin. [49] Kyseisen tuomion arvo perustuu siihen, että siinä määritettiin, minkä asteisen näytön perusteella voidaan todeta, että objektiivinen puolueettomuus on vaarantunut jossakin tietyssä yksittäistapauksessa. Palaan tähän jäljempänä, kun tarkastelen käsiteltävää asiaa oikeuskäytännössä vahvistettujen arviointiperusteiden valossa.

83. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella unionin tuomioistuin totesi, että unionin yleinen tuomioistuin oli tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että komitea oli antanut riittävät takeet, jotta perusteltu epäily perusoikeuskirjan 41 artiklassa taatun puolueettomuusvelvollisuuden noudattamisesta voitiin sulkea pois.

c) Euroalueen taloudellisen tilanteen ja talousarviotilanteen valvonta

84. Puolueettomuuden vaatimuksen soveltamista hallintomenettelyissä koskevasta oikeuskäytännöstä tehdyssä yhteenvedossa on aiheellista mainita myös 20.12.2017 annettu tuomio Espanja v. neuvosto (C-521/15, EU:C:2017:982; jäljempänä tuomio Espanja v. neuvosto). Kyseinen tuomio on merkityksellinen siksi, että siinä kyseessä olleeseen hallintomenettelyyn sisältyi jäsenvaltioihin kohdistunut tutkintavaihe, mistä herää kysymys, voivatko viimeksi mainitut vedota perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa vahvistettuun hyvää hallintoa koskevaan oikeuteen väittääkseen, että hallintopäätös on lainvastainen. [50] Unionin tuomioistuin pidättyi nimenomaisesti ottamasta kantaa siihen, voidaanko jäsenvaltiota pitää mainitussa

45 Tuomio Wolff v. komissio, 28 kohta.

46 Tuomio Wolff v. komissio, 30 kohta.

47 Tuomio Wolff v. komissio, 38 kohta.

48 Tuomio Wolff v. komissio, 37 kohta.

49 Tuomio Wolff v. komissio, 39 kohta.

50 Tuomio Espanja v. neuvosto, 89 kohta.

määräyksessä tarkoitettuna henkilönä tai voidaanko se rinnastaa tällaiseen henkilöön ja voiko jäsenvaltio tällä perusteella vedota kyseisessä määräyksessä annettuun oikeuteen. Se kuitenkin totesi, että kyseinen oikeus ilmentää erästä unionin oikeuden yleistä periaatetta, johon puolestaan jäsenvaltiot voivat vedota ja jonka kannalta unionin toimielinten tekemien hallintopäätösten laillisuutta on siis arvioitava.

85. Asia, jossa tuomio Espanja v. neuvosto annettiin, liittyi euroalueen taloudellisen tilanteen ja talousarviotilanteen valvontaan, ja siinä oli tarkemmin sanottuna kyse Euroopan unionin tilastotoimiston (Eurostat) tutkintatoimivallasta jäsenvaltioihin nähden. Kyseisen oikeusriidan taustalla oli neuvoston päätös, jossa tämä oli katsonut, että Espanjan kuningaskunta oli syyllistynyt törkeään tuottamukseen ilmoittaessaan Eurostatille virheellisiä tietoja, ja jossa kyseiselle jäsenvaltiolle määrättiin tästä syystä sakko. Riidanalainen päätös perustui Espanjassa tehdyistä tilastojen väärentämistä koskevista tutkinnoista saatuihin tietoihin.

86. Kyseinen jäsenvaltio, joka vastusti riidanalaista päätöstä, oli nostanut kumoamiskanteen, jossa vedottiin muun muassa hyvää hallintoa koskevan oikeuden loukkaamiseen, koska tutkintamenettely oli toteutettu olosuhteissa, joissa ei varmistettu komission objektiivista puolueettomuutta.[51] Tarkemmin sanottuna Espanja väitti, että useat niistä virkailijoista, jotka osallistuivat Eurostatin Espanjassa tekemiin tarkastuskäynteihin ennen tutkinnan käynnistämispäätöksen tekemistä, kuuluivat myös siihen tiimiin, jolle komissio antoi myöhemmin tehtäväksi toteuttaa kyseisen tutkintamenettelyn.

87. Kuten edellä jo mainittiin, unionin tuomioistuin tutki riidanalaisen neuvoston päätöksen väitetyn lainvastaisuuden sen yleisen periaatteen valossa, joka ilmentää perusoikeuskirjan 41 artiklassa taattua oikeutta hyvään hallintoon, ja se muistutti oikeuskäytännöstään, jonka mukaan unionin toimielimet ovat velvollisia noudattamaan kyseistä yleistä oikeusperiaatetta jäsenvaltioita vastaan käynnistämissään hallintomenettelyissä, jotka voivat johtaa jäsenvaltioille vastaisiin päätöksiin.[52] Unionin tuomioistuin viittasi edellä mainittuun tuomioon Ziegler v. komissio ja muistutti, että näiden toimielinten on erityisesti noudatettava puolueettomuuden vaatimusta, johon kuuluu kaksi osaa eli yhtäältä subjektiivinen puolueettomuus, jonka mukaan yhdelläkään kyseessä olevan toimielimen työntekijällä ei saa olla ennakolta määritettyä kantaa tai henkilökohtaisia ennakkoluuloja, ja toisaalta objektiivinen puolueettomuus, jonka mukaan toimielimen on annettava riittävät takeet, jotta kaikki perustellut epäilykset mahdollisista ennakkoluuloista voidaan sulkea pois.[53]

88. Unionin tuomioistuin hylkäsi Espanjan esittämän puolueellisuuden väitteen olennaisin osin sillä perusteella, että nämä tarkastuskäynnit yhtäältä ja tämä tutkintamenettely toisaalta kuuluivat eri oikeussääntöjen piiriin ja niillä oli toisistaan poikkeavat tarkoitukset.[54] Unionin tuomioistuin totesi, että vaikka yhtäältä kyseisten tarkastuskäyntien ja toisaalta kyseisen tutkintamenettelyn kohteena olevat tiedot voivat osittain olla yhteneväiset, arvioinnit, jotka Eurostatin ja komission oli omalta osaltaan tehtävä kyseisistä tiedoista, poikkesivat sitä vastoin välttämättä toisistaan. Näin ollen arvioinneilla, jotka Eurostat teki joidenkin näiden tietojen laadusta jäsenvaltiossa toteuttamiensa tarkastuskäyntien päätteeksi, ei sinänsä otettu ennalta kantaa näkemykseen, jonka komissio voi esittää samojen tietojen vääristelystä, mikäli tämä toimielin päättää myöhemmin käynnistää niitä koskevan tutkintamenettelyn.[55]

51 Tuomio Espanja v. neuvosto, 86 kohta.

52 Tuomio Espanja v. neuvosto, 90 kohta.

53 Tuomio Espanja v. neuvosto, 91 kohta.

54 Tuomio Espanja v. neuvosto, 96 kohta.

55 Tuomio Espanja v. neuvosto, 99 ja 100 kohta.

89. Tästä unionin tuomioistuin päätteli, että se, että tutkintamenettelyn toteuttaminen tietyn oikeusperustan nojalla annettiin tehtäväksi tiimille, joka koostui pitkälti Eurostatin työntekijöistä, jotka jo olivat osallistuneet mainitun yksikön kyseisessä jäsenvaltiossa toisen oikeusperustan nojalla järjestämiin tarkastuskäynteihin ennen kyseisen menettelyn käynnistämistä, ei sellaisenaan mahdollistanut unionin tuomioistuimelle sellaisen toteamuksen tekemistä, että kyseisen menettelyn päätteeksi annettu päätös on lainvastainen sillä perusteella, ettei komissio ollut noudattanut objektiivisen puolueettomuuden vaatimusta. [56]

90. Lisäksi unionin tuomioistuin totesi, ettei tutkintamenettelyn käynnistämisestä päättäminen, vastuun ottaminen tutkinnan toteuttamisesta ja tutkinnan tulosten edellyttämien suositusten ja ehdotusten esittäminen neuvostolle ollut Eurostatin, vaan komission ja siis kollegiaalisesti toimivien komission jäsenten tehtävä. Unionin tuomioistuin täsmensi, että koska asian kannalta merkityksellisissä oikeussäännöissä ei annettu Eurostatin työntekijöille tutkintamenettelyn toteuttamisessa lainkaan omaa vastuuta, Eurostatin työntekijöille kyseisessä tutkintamenettelyssä annettu rooli ei ollut ratkaiseva tämän menettelyn kulun eikä myöskään sen lopputuloksen kannalta. Näin ollen unionin tuomioistuin katsoi, että sen, että tutkintamenettelyn toteuttaminen annettiin tehtäväksi tiimille, joka koostui pitkälti Eurostatin työntekijöistä, jotka jo olivat osallistuneet kyseisen yksikön Espanjassa järjestämiin tarkastuskäynteihin ennen kyseisen menettelyn käynnistämistä, ei voida katsoa tekevän riidanalaisesta päätöksestä lainvastaista sillä perusteella, että komissio olisi jättänyt noudattamatta objektiivisen puolueettomuuden vaatimusta. Tämän seurauksena unionin tuomioistuin hylkäsi Espanjan kanneperusteen, joka perustui hyvää hallintoa koskevan oikeuden loukkaamiseen.

4. Soveltaminen virkamiesoikeuteen

91. Edellisissä kohdissa esittelemäni tuomiot havainnollistavat, miten puolueettomuuden vaatimusta sovelletaan unionin toimielimissä, elimissä ja laitoksissa vireillä oleviin hallintomenettelyihin. Edellä tarkastelluille asioille on yhteistä se, että niissä kyseessä olleet menettelyt kohdistuivat oikeushenkilöihin ja jäsenvaltioihin, joita voidaan pitää unionin hallinnon kannalta ”ulkopuolisina” tahoina. Olen kuitenkin samaa mieltä siitä, ettei ole mitään perusteltua syytä sulkea hallinnossa työskenteleviä virkamiehiä ja toimihenkilöitä pois perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaisen suojan saajien joukosta. [57] Tässä yhteydessä on mielestäni päinvastoin todettava ensinnäkin, että kyseisen määräyksen mukaan ”jokaisella” on oikeus saada asiansa käsitellyksi puolueettomasti, ja toiseksi, että kyseisessä määräyksessä ei tehdä eroa unionin hallinto-oikeuden ja virkamiesoikeuden välillä, koska jälkimmäinen on osa hallinto-oikeutta sanan laajassa merkityksessä. Näin ollen puolueettomuuden vaatimusta on pidettävä yleisesti sovellettavana periaatteena, jota sovelletaan kaikkiin hallintomenettelyihin. Kuten jäljempänä antamieni esimerkkien avulla selitän, tämä tulkinta on vahvistettu myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

a) Virkamiehen koskemattomuuden pidättämistä koskeva menettely

92. Tässä yhteydessä on aluksi muistutettava, että kuten perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdasta ilmenee, oikeus hyvään hallintoon muodostuu todellisuudessa useista eri oikeuksista, joihin sisältyy erityisesti oikeus tulla kuulluksi. Unionin tuomioistuin lausui 18.6.2020 antamassaan tuomiossa komissio v. RQ (C-831/18 P, jäljempänä tuomio komissio v. RQ, EU:C:2020:481),

56 Tuomio Espanja v. neuvosto, 101 kohta.

57 Ks. vastaavasti Jarass, H., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4. painos, Berliini, 2021, 41 artikla, 10 kohta.

jonka esittelen seuraavaksi, *kuulluksi tulemista koskevan oikeuden*[58] ulottuvuudesta menettelyssä, jonka kohteena on unionin virkamiehen koskemattomuuden pidättäminen. Kyseisessä tuomiossa oli näin ollen kyse yhdestä unionin henkilöstöä koskevasta keskeisestä tekijästä, josta määrätään Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyssä pöytäkirjassa (N:o) 7[59] unionin toimielinten, elinten ja laitosten asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi. Kyseinen tuomio on käsiteltävän asian kannalta merkityksellinen siksi, että siinä esitetään joitakin perusoikeuskirjan 41 artiklan tulkintaan liittyviä yleisiä näkemyksiä, joita jäljempänä esittämistäni syistä voidaan nähdäkseni soveltaa myös puolueettomuuden vaatimukseen.

93. Arviointinsa käsiteltävän asian kannalta merkityksellisessä osassa unionin tuomioistuin muistutti aluksi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen on unionin oikeuden perustavanlaatuinen periaate.[60] Unionin tuomioistuin huomautti, että erityisesti oikeudesta tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä on todettava, että kyseinen oikeus on osa edellä mainittua perustavanlaatuista periaatetta ja se on nykyisin vahvistettu paitsi perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa, joissa taataan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kaikissa tuomioistuinmenettelyissä, myös perusoikeuskirjan 41 artiklassa, jossa taataan oikeus hyvään hallintoon.[61] Mainitun 41 artiklan 2 kohdassa näet määrätään, että hyvää hallintoa koskevaan oikeuteen sisältyy erityisesti jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti.[62] Tässä asiayhteydessä on katsottava, että kuten edellä tässä ratkaisuehdotuksessa puolueettomuuden vaatimuksen osalta jo totesin, unionin tuomioistuin on korostanut perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklassa, joita sovelletaan eri menettelyihin, taattujen oikeuksien rinnakkaisuutta.

94. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin katsoi, että kyseinen määräys on, kuten sen sanamuodosta seuraa, soveltamisalaltaan yleinen. Unionin tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että oikeutta tulla kuulluksi on kunnioitettava kaikissa menettelyissä, jotka voivat johtaa jollekin henkilölle vastaiseen toimeen silloinkin, kun sovellettavassa säännöstössä ei säädetä nimenomaisesti tällaisesta muodollisuudesta. Kyseisellä oikeudella taataan lisäksi jokaiselle henkilölle mahdollisuus esittää hallintomenettelyn aikana hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla kantansa ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka saattaa vaikuttaa hänen intresseihinsä epäedullisesti.[63] Koska nämä toteamukset ovat yhteneväiset niiden perustelujen kanssa, jotka esitin edellä tukeakseni näkemystäni, jonka mukaan puolueettomuuden vaatimusta on pidettävä yleisesti sovellettavana periaatteena, joka koskee kaikkia hallintomenettelyjä, mielestäni vaikuttaa ilmeiseltä, että perusoikeuskirjan 41 artiklaa on tarkoitus soveltaa myös unionin henkilöstöön siltä osin kuin on kyse mainitusta vaatimuksesta.

95. Toinen syy siihen, miksi tuomio komissio v. RQ on käsiteltävän asian kannalta erityisen merkityksellinen, on se, että siihen sisältyy ohjeita tietyistä unionin yleisen hallinto-oikeuden näkökohdista, joilla voi olla ratkaiseva merkitys käsiteltävässä asiassa ja joihin palaan jäljempänä

58 Ks. myös tuomio 4.6.2020, SEAE v. De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, 70 kohta), joka niin ikään koski oikeutta tulla kuulluksi henkilöstöhallinnon alalla.

59 EUVL 2010, C 83, s. 266.

60 Tuomio komissio v. RQ, 64 kohta.

61 Tuomio komissio v. RQ, 65 kohta.

62 Tuomio komissio v. RQ, 66 kohta.

63 Tuomio komissio v. RQ, 67 kohta.

tässä ratkaisuehdotuksessa,[64] eli oikeudellisista seurauksista, joita aiheutuu siitä, että hallintoviranomainen päätöksiä tehdessään loukkaa asianomaisten henkilöiden menettelyllisiä oikeuksia.

96. Tältä osin unionin tuomioistuin muistutti, että sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien, erityisesti kuulluksi tulemista koskevan oikeuden, loukkaamisesta seuraa kyseessä olevan hallintomenettelyn päätteeksi tehdyn päätöksen kumoaminen ainoastaan, jos menettely olisi voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen ilman kyseistä sääntöjenvastaisuutta.[65] Unionin tuomioistuin täsmensi tältä osin, ettei valittajaa, joka vetoaa puolustautumisoikeuksiensa loukkaamiseen, voida vaatia osoittamaan sitä, että asianomaisen unionin toimielimen päätös olisi ollut sisällöltään toisenlainen, vaan ainoastaan, ettei tällainen mahdollisuus ole täysin poissuljettu. Tätä kysymystä on arvioitava kunkin yksittäistapauksen erityisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella.[66]

b) Komission jäsenen viraltapanomenettely

97. Tämän oikeuskäytännöstä tekemäni yhteenvedon päätteeksi on syytä mainita 25.2.2021 annettu tuomio Dalli v. komissio (C-615/19 P, EU:C:2021:133; jäljempänä tuomio Dalli v. komissio), joka on esimerkki puolueettomuuden vaatimuksen soveltamisesta henkilöstöasioissa. Kyseiseen tuomioon johtaneen valitusasian taustalla oli Euroopan komission entisen jäsenen unionin yleisessä tuomioistuimessa nostama kanne, jossa vaadittiin korvausta vahingosta ja muun muassa henkisestä kärsimyksestä, jota valittaja katsoi itselleen aiheutuneen Euroopan komission ja OLAFin väitetysti lainvastaisesta toiminnasta, joka liittyi hänen tehtäviensä päättymiseen. Kanteensa tueksi valittaja oli vedonnut useisiin väitteisiin, jotka liittyivät komission ja OLAFin toiminnan lainvastaisuuteen ja jotka kaikki unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin hylkäsi.

98. Valituksessaan valittaja vetosi oikeudellisiin virheisiin, joita unionin yleinen tuomioistuin oli väitetysti tehnyt todetessaan, ettei valittajaan kohdistuneen tutkimuksen yhteydessä ollut millään tavoin loukattu perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaista puolueettomuuden vaatimusta. Valittajan mukaan oli kuitenkin olemassa seikkoja, jotka saattoivat herättää perusteltuja epäilyjä tutkimuksen puolueettomuudesta. Ensinnäkin valittaja arvosteli sitä, että OLAFin pääjohtaja oli osallistunut suoraan tutkimukseen, vaikka voimassa olevassa lainsäädännössä säädettiin vain, että hänellä on toimivalta johtaa tutkimuksia. Toiseksi valittaja väitti, että unionin yleinen tuomioistuin oli todennut virheellisesti, että kansallisen viranomaisen edustajien osallistuminen tutkimukseen ei vaarantanut OLAFin objektiivista puolueettomuutta, vaikka yksi näistä viranomaisen edustajista oli myös valvontalautakunnan jäsen.[67]

99. Unionin tuomioistuin ei yhtynyt valittajan näkemykseen ja näin ollen hylkäsi oikeudellista virhettä koskevan valitusperusteen, joka perustui lähinnä puolueettomuuden vaatimuksen väitettyyn noudattamatta jättämiseen. Tarkemmin sanottuna unionin tuomioistuin tuli siihen tulokseen, ettei yhdelläkään niistä seikoista, joihin valittaja oli vedonnut, voitu kyseenalaistaa puolueettomuuden vaatimuksen noudattamista.

64 Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 111–118 kohta.

65 Tuomio komissio v. RQ, 105 kohta.

66 Tuomio komissio v. RQ, 106 ja107 kohta.

67 Tuomio Dalli v. komissio, 106 ja 107 kohta.

100. Ensinnäkin unionin tuomioistuin muistutti sen oikeudellisen virheen osalta, jonka unionin yleinen tuomioistuin väitetysti teki, kun se lausui OLAFin pääjohtajan osallistumisesta tutkimukseen, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa määrätään muun muassa, että jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti.[68] Unionin tuomioistuin selitti, että kyseisten toimielinten, elinten ja laitosten on noudatettava puolueettomuuden vaatimusta, joka muodostuu kahdesta osatekijästä, jotka ovat yhtäältä subjektiivinen puolueettomuus ja toisaalta objektiivinen puolueettomuus. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin esitti joitakin OLAFin pääjohtajan toimivaltaa koskevia selvennyksiä ja palautti tässä yhteydessä mieliin OLAFin tutkimuksista annetun asetuksen[69] merkitykselliset säännökset, ja päätteli, että OLAFin pääjohtajan oli tarkoitus toimia aktiivisesti tutkimusten suorittamisessa. Unionin tuomioistuin huomautti, ettei valittaja ollut osoittanut, että OLAFin pääjohtajan objektiivinen puolueettomuus vaarantuisi sillä, että hän osallistuu suoraan tiettyihin tutkimustoimiin. Unionin tuomioistuin myös totesi, ettei valittaja ollut kiistänyt näiden säännösten pätevyyttä. Näin ollen unionin tuomioistuin katsoi, että unionin yleisen tuomioistuimen arviointi, jonka mukaan tällainen suora osallistuminen ei vaarantanut tutkimuksen puolueettomuutta, ei ollut oikeudellisesti virheellinen.

101. Toiseksi siitä, että kuulemiseen osallistui kansallisen viranomaisen edustaja, joka oli myös valvontakomitean jäsen, unionin tuomioistuin totesi, että se, että yksi komitean jäsenistä osallistui suoraan OLAFin tutkimustoimintaan, oli omiaan synnyttämään perustellun epäilyn siitä, oliko hänellä mahdollisesti kyseisessä komiteassa hoitamiensa valvontatehtävien yhteydessä myönteisiä tai kielteisiä ennakkoluuloja kyseessä olleen tutkimustoiminnan toteuttamisedellytysten osalta.[70] Unionin tuomioistuin katsoi, että vaikka valvontakomitean jäsenen objektiivinen puolueettomuus voitaisiin näin ollen kyseenalaistaa hänen tässä ominaisuudessa hoitamiensa valvontatehtävien yhteydessä, se, että kyseistä henkilöä voidaan myöhemmin pyytää harjoittamaan tällaista valvontaa, ei sitä vastoin voi synnyttää perusteltua epäilyä siitä, toimiko hän puolueettomasti tutkimustoimintaan osallistuessaan. Unionin tuomioistuin päätteli tästä, että vaikka objektiivisen puolueettomuuden puuttumiseen, johon valittaja oli vedonnut, olisi tarvittaessa voitu vedota valvontakomitean OLAFin tutkimuksesta antaman lausunnon osalta, sillä ei voitu kyseenalaistaa puolueettomuuden periaatteen noudattamista kyseisen tutkimuksen yhteydessä eikä erityisesti kuulemisessa, johon yksi kyseisen komitean jäsenistä osallistui. Tältä osin unionin tuomioistuin totesi, että valittajan väitteillä pyrittiin riitauttamaan sen laillisuus, että OLAF keräsi todisteita, eikä valvontakomitean lausunnon laillisuutta. Näin ollen unionin tuomioistuin katsoi, että väite, joka koski kyseisessä kohdassa olevaa oikeudellista virhettä, oli hylättävä perusteettomana.

C Päätelmät, joita oikeuskäytännöstä voidaan tehdä

102. Oikeuskäytännöstä edellä esittämäni yhteenvedon perusteella on seuraavaksi määriteltävä ensin, minkälaisia päätelmiä siitä voidaan tehdä siltä osin kuin on kyse puolueettomuuden käsitteestä unionin oikeudessa, ja sen jälkeen tutkittava parlamentin käsiteltävässä asiassa tekemä valitus.[71]

68 Tuomio Dalli v. komissio, 111–118 kohta.

69 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista 25.5.1999 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1073/1999 (EYVL 1999, L 136, s. 1).

70 Tuomio Dalli v. komissio, 119–124 kohta.

71 Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 119 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

103. Ensinnäkin oikeuskäytännöstä tekemässäni yhteenvedossa esittämäni esimerkit puoltavat sitä, että puolueettomuuden vaatimusta sovelletaan henkilöstöhallinnon alalla. Tämä päätelmä perustuu erityisesti siihen, että tuomio komissio v. RQ[72] ja tuomio Dalli v. komissio[73] osoittavat selvästi, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohtaa *sovelletaan hallintomenettelyihin, joihin sisältyy tutkimusvaihe ja jotka koskevat virkamiesten* ja komission jäsenten *oikeusasemaa*, riippumatta siitä, onko niissä kyse heidän koskemattomuudestaan tai heidän pysymisestään virassa.

104. Toiseksi tuomiosta Wolff v. komissio[74] käy ilmi, että puolueettomuuden vaatimuksella pyritään varmistamaan yhdenvertainen kohtelu. Kyseisestä tuomiosta voidaan myös päätellä, että koska sekä unionin toimielinten, elinten ja laitosten sisäinen toiminta että niiden ulkoinen mielikuva riippuvat tämän vaatimuksen noudattamisesta, sen on väistämättä katsottava koskevan kaikkea unionin hallinnon toimintaa, myös sen *henkilöstöhallintoon liittyviä näkökohtia*, kuten henkilöstön nimityksiä ja ylennyksiä ja henkilöstölle määrättäviä seuraamuksia.

105. Kolmanneksi on huomautettava, että unionin tuomioistuin on tukeutunut oikeuskäytännössään[75] puolueettomuuden käsitteeseen, jolla on kaksi osaa. Ne ovat yhtäältä subjektiivinen puolueettomuus, jonka mukaan yhdelläkään kyseessä olevan toimielimen jäsenistä ei saa olla ennakolta määritettyä kantaa tai henkilökohtaisia ennakkoluuloja, ja toisaalta objektiivinen puolueettomuus, jonka mukaan toimielimen on annettava riittävät takeet, jotta kaikki perustellut epäilyt mahdollisista ennakkoluuloista voidaan sulkea pois.

106. Neljänneksi tämän toisen osan yhteydessä tuomiosta Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti[76] ilmenee, että se, että oikeudellisen tai hallinnollisen päätöksen tekemiseen osallistuvat henkilöt tuntevat tapaukseen liittyvät seikat entuudestaan, ei yksinään ole sellainen seikka, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että kyseessä on puolueellisuutena ilmennyt menettelyvirhe. Kuten nimittäin tuomiosta Wolff v. komissio[77] ja tuomiosta Espanja v. neuvosto[78] käy ilmi, tällainen entuudestaan tunteminen on usein väistämätöntä, kun otetaan huomioon kyseisten henkilöiden aikaisemmin tai samanaikaisesti hoitamat työtehtävät. Ennemminkin on syytä selvittää, onko unionin toimielinten, elinten tai laitosten lukuun toimivilla virkamiehillä ja toimihenkilöillä jossakin tietyssä yksittäistapauksessa *eturistiriita*, joka herättää *perustellun epäilyn menettelyn puolueettomuudesta*.

107. Viidenneksi tuomiosta Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti,[79] tuomiosta Dalli v. komissio[80] ja tuomiosta Wolff v. komissio[81] ilmenee, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään asianomaiselta henkilöltä menettelylliseltä kannalta sitä, että hän *esittää väitteitä, jotka ovat omiaan saattamaan kyseenalaiseksi hallintomenettelyssä mukana olevien virkamiesten tai toimihenkilöiden henkilökohtaisen puolueettomuuden*. Unionin

72 Tuomio komissio v. RQ, 65 kohta.

73 Tuomio Dalli v. komissio, 111 kohta.

74 Tuomio Wolff v. komissio, 26 kohta.

75 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 80, 87, 98 ja 100 kohta.

76 Tuomio Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti, 43–45 kohta.

77 Tuomio Wolff v. komissio, 39 kohta.

78 Tuomio Espanja v. neuvosto, 99 kohta.

79 Tuomio Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti, 47 kohta.

80 Tuomio Dalli v. komissio, 117 kohta.

81 Tuomio Wolff v. komissio, 30 kohta.

tuomioistuin voi nimittäin tutkia objektiivisen puolueettomuuden väitetyn loukkaamisen ainoastaan niiden väitteiden perusteella, joita asianomaiset henkilöt ovat esittäneet. Tästä seuraa, että yleiset ja abstraktit väitteet, jotka ovat ilmeisen perusteettomia, eivät täytä tätä vaatimusta.

108. On kuitenkin huomautettava, että unionin tuomioistuin täsmensi tuomiossa Wolff v. komissio,[82] että sen osoittamiseksi, että hallinnollisessa menettelyssä ei tarjota riittäviä takeita perusteltujen epäilyjen sulkemiseksi pois mahdollisten ennakkoluulojen osalta, ei missään tapauksessa edellytetä puolueellisuuden toteamista esittelijällä komiteassa käytävässä menettelyssä olevan tehtävän erityispiirteiden johdosta. *On riittävää, että tältä osin on olemassa perusteltu epäily, jota ei voida sulkea pois.* Todistustaakka ei siten vaikuta kohtuuttoman raskaalta.

109. Kuudenneksi tuomiosta Ziegler v. komissio[83] ja tuomiosta Wolff v. komissio[84] voidaan päätellä, että subjektiivisen puolueettomuuden vaatimusta ei välttämättä tarvitse tutkia, jos on jo todettu, että objektiivista puolueettomuutta on loukattu. *Tosiseikkojen tutkiminen puolueettomuuden käsitteen toisen osan kannalta riittää*, jollei ole olemassa seikkoja, joiden perusteella voidaan varmasti todeta, että hallintomenettelyssä mukana olleilla virkamiehillä tai toimihenkilöillä oli henkilökohtaisia ennakkoluuloja.

110. Seitsemänneksi tuomiosta Espanja v. neuvosto[85] ja tuomiosta Wolff v. komissio[86] seuraa, että jos usealle unionin toimielimelle, elimelle tai laitokselle annetaan omia ja erillisiä tehtäviä sellaisessa yksityistä oikeussubjektia vastaan käynnistetyssä menettelyssä, joka voi johtaa tälle vastaiseen päätökseen, *kukin näistä toimielimistä, elimistä tai laitoksista on omalta osaltaan velvollinen noudattamaan objektiivisen puolueettomuuden vaatimusta*. On siis niin, että vaikka vain yksi näistä toimielimistä, elimistä tai laitoksista olisi jättänyt noudattamatta mainittua vaatimusta, tällainen laiminlyönti voi tehdä lainvastaiseksi päätöksen, jonka toinen toimielin, elin tai laitos antaa asianomaisen menettelyn päätteeksi.

111. Kahdeksanneksi on todettava, että yhtäältä tuomion Wolff v. komissio,[87] jossa unionin tuomioistuin totesi, että puolueettomuuden vaatimusta ei ollut noudatettu, ja toisaalta tuomion komissio v. RQ,[88] joka koski kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamista, vertailusta ilmenee, että niiden perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaisten oikeuksien loukkaamisella, jotka kokonaisuutena muodostavat oikeuden hyvään hallintoon, voi *nähtävästi olla eri seuraukset sen mukaan, mitä oikeutta kulloinkin on loukattu*.

112. Tuomiossa komissio v. RQ[89] unionin tuomioistuin nimittäin muistutti, että sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”puolustautumisoikeuksien, erityisesti kuulluksi tulemista koskevan oikeuden, loukkaamisesta seuraa kyseessä olevan hallintomenettelyn päätteeksi tehdyn päätöksen kumoaminen ainoastaan, jos menettely olisi voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen ilman kyseistä sääntöjenvastaisuutta”. On syytä huomauttaa, että tuomiossa Wolff v. komissio ei missään kohden ole tällaista viittausta oikeuskäytäntöön, joka koskee puolustautumisoikeuksien loukkaamisesta johtuvan menettelyvirheen oikeudellisia seurauksia. Sitä vastoin unionin tuomioistuin esitti kyseisessä tuomiossa yksityiskohtaisesti syyt, joiden perusteella se katsoi, että

82 Tuomio Wolff v. komissio, 37 kohta.

83 Tuomio Ziegler v. komissio, 156 kohta.

84 Tuomio Wolff v. komissio, 41 kohta.

85 Tuomio Espanja v. neuvosto, 94 kohta.

86 Tuomio Wolff v. komissio, 28 kohta.

87 Tuomio Wolff v. komissio, 39 kohta.

88 Tuomio komissio v. RQ, 112 kohta.

89 Tuomio komissio v. RQ, 105 kohta.

tietyn asiantuntijan osallistuminen päätöksentekomenettelyyn oli omiaan herättämään kolmansissa osapuolissa perusteltuja epäilyjä EMA:n komitean puolueettomuudesta, ja totesi näin ollen, että perusoikeuskirjan 41 artiklassa tarkoitettua puolueettomuuden vaatimusta ei ollut noudatettu.

113. Näin ollen herää kysymys, onko tällaisen eron tekeminen kyseisten oikeuksien välillä juridiselta kannalta perusteltua. Mielestäni tähän kysymykseen on *vastattava nyansoidusti*, kuten jäljempänä selitän.

114. Vaikka perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdassa taattujen oikeuksien loukkaaminen on varmasti sellainen menettelyvirhe, joka on omiaan tekemään hallintopäätöksestä lainvastaisen, on kuitenkin tarpeen muistuttaa, että unionin ja sen jäsenvaltioiden hallintoprosessioikeudessa säädetään mekanismeja tällaisten virheiden korjaamiseksi.[90] Esimerkiksi asianomaiselle henkilölle voidaan antaa oikeus tulla kuulluksi menettelyn myöhemmässä vaiheessa, ennen kuin menettely saatetaan päätökseen ja siinä tehdään lopullinen päätös. Lisäksi unionin tuomioistuin on vastikään todennut tuomiossa komissio v. Di Bernardo,[91] että hallintopäätöksen perusteluja voidaan tietyin tiukoin edellytyksin täydentää, jotta vältetään loukkaamasta sen henkilön oikeuksia, jolle päätös on osoitettu.[92]

115. Lisäksi on muistutettava, etteivät kaikki menettelyvirheet suinkaan ole omiaan vaikuttamaan hallintopäätöksen asiasisältöön. Hallintoviranomaisen menettelyn hallinnoinnissa tekemä virhe voi toisin sanoen osoittautua kyseessä olevien eri intressien kannalta harmittomaksi. Hallintoviranomainen voidaan, erityisesti *hallinnolliseen tehokkuuteen*, *oikeusvarmuuteen* ja *prosessiekonomiaan* liittyvistä syistä, vapauttaa pätemättömyysseuraamuksesta, josta kaikissa oikeusjärjestyksissä yleensä määrätään vakavimmissa hallintopäätösten lainvastaisuustapauksissa. Tämän mallin mukaan sen oikeudellisen toimen muodollista lainvastaisuutta, jolla kyseinen päätös on annettu, voidaan pitää hyväksyttävänä edellyttäen, ettei sillä loukata asianomaisen henkilön aineellisia oikeuksia. Unionin tuomioistuin näyttää kuitenkin olevan tietoinen kaikista näistä seikoista ja soveltavan unionin oikeusjärjestyksessä edellä kuvaamaani mallia, koska se edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan edellyttää, että kussakin yksittäistapauksessa tutkitaan ensin seuraukset, joita puolustautumisoikeuksien ja erityisesti kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamisesta aiheutuu, ja vasta sen jälkeen päätetään kyseisen hallintopäätöksen kohtelusta.

116. Erityisesti puolueettomuuden vaatimuksen loukkaamisesta, josta käsiteltävässä asiassa on kyse, on todettava, että noudatettava lähestymistapa riippuu *kunkin yksittäistapauksen vakavuudesta*. Haluan tässä yhteydessä kiinnittää huomiota siihen, että puolueettomuuden käsitettä, sellaisena kuin se ilmenee unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, ei määritellä samalla tavalla kuin se määritellään unionin toimielinten, elinten ja laitosten käyttämissä hyvän hallintotavan säännöstöissä. Unionin tuomioistuin vaikuttaa tukeutuvan siihen, että puolueettomuus on *yleinen ja tulkinnanvarainen käsite*, kun taas Euroopan oikeusasiamiehen laatimassa hyvän hallintotavan säännöstössä puolueettomuus liitetään *tiettyihin erityisen vakaviin tapauksiin*, kuten henkilökohtaisista, perheeseen liittyvistä, poliittisista tai taloudellisista syistä

90 Ks. ympäristöön liittyvässä päätöksentekomenettelyssä tehtyjen virheiden korjaamisesta tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 91 kohta); kartellimenettelyssä tehtyjen menettelyvirheiden korjaamisesta tuomio 25.10.2011, Solvay v. komissio (C-109/10 P, EU:C:2011:686, 56 kohta) ja tullausmenettelyjä koskevasta lainsäädännöstä tuomio 16.1.1992, Marichal-Margrève (C-334/90, EU:C:1992:15, 25 kohta).

91 Tuomio 11.6.2020 (C-114/19 P, EU:C:2020:457).

92 Tuomio 11.6.2020, komissio v. Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457, 51–60 kohta).

johtuviin eturistiriitoihin.[93] Erilaisten tilanteiden kattaminen merkitsee, että ne konkreettiset seikat, jotka herättävät epäilyjä hallinnon puolueettomuudesta, on määritettävä kussakin tapauksessa erikseen.

117. Yhtäältä pitää paikkansa, että objektiivinen puolueellisuus on omiaan horjuttamaan hallintoalamaisten luottamusta hallinnon neutraalisuuteen. Epäilys siitä, että on tullut kohdelluksi mielivaltaisesti ja siten epäoikeudenmukaisesti, voi vaikuttaa kielteisesti hallintoalamaisten käsitykseen hallinnosta[94] ja henkilöstöasioissa virkamiesten ja toimihenkilöiden asenteeseen sitä yksikköä kohtaan, jossa he työskentelevät. Koska vaikutukset sekä unionin toimielinten, elinten ja laitosten sisäisen toiminnan että niiden ulkoisen mielikuvan kannalta ovat merkittävät, on selvää, ettei objektiivista puolueettomuutta koskevan vaatimuksen noudattamatta jättämistä voida kovin helposti korjata.[95] Päinvastoin vaikuttaa siltä, että tällainen tilanne on omiaan vaarantamaan koko hallintomenettelyn lainmukaisuuden. Tältä kannalta tarkasteltuna on helpompi ymmärtää, miksi unionin tuomioistuin tuomiossa Wolff v. komissio[96] pidättyi ottamasta kantaa siihen, oliko tietyn asiantuntijan osallistuminen vaikuttanut menettelyssä tehtyyn päätökseen vai ei, ja totesi ainoastaan, että objektiivisesta puolueettomuudesta oli olemassa perusteltu epäilys, jota ei voitu sulkea pois.

118. Toisaalta pitää myös paikkansa, että koska puolueettomuuden vaatimuksella pyritään estämään poikkeavat menettelyt *vähäisistä rikkomuksista* aina *rangaistaviin tekoihin* asti, kyseisen vaatimuksen noudattamatta jättämisestä määrättävien oikeudellisten seurausten on oltava oikeasuhteisia ja niissä on otettava asianmukaisesti huomioon kaikkiin oikeusjärjestyksiin erottamattomasti liittyvät edut. Menettelyvirheen vuoksi lainvastaiseksi tulleen hallintopäätöksen vastaanottajan etuja joudutaan punnitsemaan vastakkain hallinnollisen tehokkuuden, oikeusvarmuuden ja prosessiekonomian kaltaisten periaatteiden kanssa. Tästä syystä en katso, että kaikki perustellut epäilyt objektiivista puolueettomuutta koskevan vaatimuksen noudattamisesta voisivat automaattisesti johtaa hallintopäätöksen pätemättömyyteen. Kuten edellä tässä ratkaisuehdotuksessa jo selitin,[97] tällainen oikeudellinen seuraus olisi varattava ainoastaan *vakavimmille lainvastaisuustapauksille*, joissa on kyse erityisesti *henkilökohtaisista, perheeseen liittyvistä, poliittisista tai taloudellisista syistä johtuvista eturistiriidoista*, ja *henkilöstön tekemien lahjontarikosten* kaltaisille *rangaistaville teoille*. Muissa tapauksissa olisi sitä vastoin asianmukaista katsoa, että jotta hallintopäätöksen kumoamista voitaisiin vaatia puolueettomuuden vaatimuksen noudattamatta jättämiseen liittyvän menettelyvirheen

93 Euroopan oikeusasiamiehen laatiman ja Euroopan parlamentin täysistunnossa 6.9.2001 hyväksymällä päätöslauselmalla käyttöön otetun hyvän hallintotavan säännöstön 8 artiklan (”Puolueettomuus ja riippumattomuus”) mukaan puolueettomuusvelvollisuus edellyttää, että virkamies pidättäytyy ”kaikista mielivaltaisista toimista, jotka vaikuttavat kielteisesti yleisön jäseniin, sekä kaikesta suosivasta kohtelusta syystä riippumatta”. Kyseisessä säännöstössä määrätään, että virkamiehen käyttäytymistä eivät koskaan saa ohjata ”henkilökohtaiset, perheeseen liittyvät tai kansalliset edut tai poliittinen painostus”. Virkamies ei myöskään saa ”osallistua päätöksiin, joissa kyseessä on hänen itsensä tai hänen läheisen perheenjäsenensä taloudellinen etu”.

94 Batalli, M. ja Fejzullahu, A., ”Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behaviour”, *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, nro 1, s. 35. Tekijät muistuttavat, että ”hyvän hallinnon” periaatteiden noudattamatta jättäminen voi johtaa ”huonoon hallintoon” eli tilanteeseen, jossa valtion toimielimet ovat heikkoja ja kyvyttömiä edistämään hallintoalamaisten hyvinvointia. Tämä voi johtaa yleiseen tyytymättömyyteen kansalaisten keskuudessa.

95 Ks. tästä Mouly, J., ”Du caractère substantiel des dispositions garantissant le principe d’impartialité dans la procédure disciplinaire”, *Droit Social*, Dalloz, 2016, nro 10, s. 869, jossa tekijä korostaa puolueettomuusvaatimuksen merkitystä. Tekijä katsoo, että tietyt kurinpitomenettelyä koskevat säännöt, joita pidetään erityisen tärkeinä, ovat olennaisia takeita, joiden loukkaamisen on johdettava suoraan palkansaajalle määrätyn seuraamuksen mitättömyyteen ilman, että palkansaajan tarvitsee näyttää toteen, että hän ei ole voinut vedota puolustautumisoikeuksiinsa.

96 Tuomio Wolff v. komissio, 37–41 kohta.

97 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 115 kohta.

perusteella, on selvitettävä, olisiko kyseinen menettely ilman tällaista virhettä voinut johtaa erilaiseen lopputulokseen, kuten unionin tuomioistuin totesi edellä mainitussa tuomiossa komissio v. RQ.[98] Jos näin ei ole, tällainen mahdollisuus on suljettava pois.

D Valituksen tarkastelu oikeuskäytännön valossa

1. Alustavat huomautukset

119. Nämä puolueettomuuden vaatimusta koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä saatavat ohjeet määritettyäni sovellan niitä seuraavaksi käsiteltävässä asiassa tehdyn valituksen tarkastelun yhteydessä.

120. Siltä osin kuin parlamentti vetoaa tosiseikkojen vääristämiseen, on riittävää muistuttaa, että SEUT 256 artiklan ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan muutoksenhaku rajoittuu oikeuskysymyksiin. Ainoastaan unionin yleinen tuomioistuin on siis toimivaltainen määrittämään merkityksellisen tosiseikaston sekä arvioimaan sitä ja sille esitettyä selvitysaineistoa. Tosiseikaston ja selvitysaineiston arvioiminen ei näin ollen ole, lukuun ottamatta sitä tapausta, että ne on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, oikeuskysymys, joka sinänsä kuuluisi unionin tuomioistuimen muutoksenhakuasiassa harjoittaman valvonnan piiriin. Tällaisen vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen on ilmettävä aineistosta selvästi ilman, että tosiseikastoa ja selvitystä on tarpeen ryhtyä arvioimaan uudelleen.[99]

121. Tässä yhteydessä on todettava, että parlamentti ei osoita, millä tavoin unionin yleinen tuomioistuin olisi vääristänyt tosiseikkoja, joiden perusteella se totesi valituksenalaisen tuomion 59 kohdassa, että parlamentti ei ollut antanut riittäviä takeita, jotta kaikki perustellut epäilykset kyseisten tutkijoiden objektiivisesta puolueettomuudesta voitiin sulkea pois. Parlamentti ainoastaan väittää, että nimetyt tutkijat ”tunsivat tapauksen vain pintapuolisesti ja vaillinaisesti”, mikä ei riitä sen toteamiseen, että he eivät olleet objektiivisesti puolueettomia. Valituksenalaisesta tuomiosta kuitenkin ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin tutki yksityiskohtaisesti useita yhtäältä tutkijoiden ja toisaalta UZ:n välisiin suhteisiin liittyviä näkökohtia, joiden perusteella se saattoi olettaa, että henkilöstöllä oli sisäisiä ristiriitoja, tai ainakin, että tutkijoilla saattoi olla kielteinen mielipide UZ:sta hallinnollisen tutkimuksen aloittamista edeltäneessä vaiheessa.

122. Nämä tilanteet eroavat selvästi parlamentin tarkoittamasta tilanteesta, jossa pelkästään ”tunnetaan entuudestaan” hallintomenettelyssä käsiteltävä asia. Niissä on pikemminkin kyse mahdollisista ennakkokäsityksistä, jotka voivat vääristää todellisuuskuvaa. Näin ollen vaikuttaa siltä, että toisin kuin parlamentti väittää, unionin yleinen tuomioistuin totesi perustellusti, että olemassa oli seikkoja, jotka olivat omiaan saattamaan kyseenalaiseksi tutkijoiden objektiivisen puolueettomuuden.

98 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 112 kohta.

99 Ks. tuomio 12.1.2017, Timab Industries ja CFPR v. komissio (C-411/15 P, EU:C:2017:11, 89 kohta) ja tuomio 1.10.2020, CC v. parlamentti (C-612/19 P, ei julkaistu, EU:C:2020:776, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

2. Puolueettomuuden käsitteen soveltaminen tutkimusmenettelyssä

123. Tyhjentävän vastauksen antamiseksi on vielä tutkittava, saattoiko unionin yleinen tuomioistuin perustellusti katsoa, että parlamentti oli jättänyt noudattamatta objektiivisen puolueettomuuden velvollisuuttaan siitä syystä, että kaksi tutkijaa tunsi entuudestaan tapaukseen liittyviä seikkoja ennen hallinnollisen tutkimuksen aloittamista niin, että heillä saattoi olla negatiivinen ennakkokäsitys UZ:sta.

124. Heti aluksi on huomautettava, että unionin yleinen tuomioistuin vahvisti asianmukaisesti valituksenalaisen tuomion 38 kohdassa, että henkilöstöasioiden alaan kuuluvaan kurinpitomenettelyyn liittyvässä hallinnollisessa tutkimuksessa on noudatettava perusoikeuskirjan 41 artiklaa. Samoin on huomautettava, että unionin yleinen tuomioistuin viittasi asianmukaisesti puolueettomuuden käsitteeseen, sellaisena kuin se vahvistetaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, todetakseen valituksenalaisen tuomion 39 kohdassa, että erityisesti parlamentin nimeämien tutkijoiden puolueellisuutta koskeva väite oli tutkittava tämän käsitteen valossa. Näin ollen on katsottava, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi käsiteltävään asiaan ainakin osaa tuomioistuimen oikeuskäytännöstä saatavista ohjeista.[100]

125. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin arvioi tosiseikat ja tuli siihen tulokseen, että kyseisten tutkijoiden nimeäminen oli omiaan herättämään perusteltuja epäilyjä heidän objektiivisesta puolueettomuudestaan.

a) Kurinpidollisesta osasta vastanneen tutkijan nimeäminen

126. Konkreettisemmin unionin yleinen tuomioistuin otti huomioon sen, että yksi kurinpidollisesta osasta vastanneista tutkijoista oli tavannut yhden kantelijoista ennen UZ:aa koskevan hallinnollisen menettelyn aloittamista. Todistajanlausuntonsa mukaan kyseinen kantelija oli matkustanut Luxemburgiin (Luxemburg) saadakseen tietoja mahdollisesta OLAFin häntä koskevan tutkimuksen aloittamisesta, sillä kantelijan työtoverit olivat kertoneet kantelijalle, että UZ:n aviomies oli UZ:n aloitteesta tehnyt kyseiselle toimielimelle ilmoituksen kantelijan vanhempainlomaan liittyvistä väitetyistä sääntöjenvastaisuuksista ”kostona”, ”sillä kyseinen työtoveri [oli väitetysti] sabotoinut hänen työtään”. Kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 48 kohdassa totesi, parlamentti ei kiistänyt tätä kantelijan ja tulevan tutkijan välistä tapaamista, joka edelsi hallinnollisen tutkimuksen aloittamista. Parlamentti kuitenkin väitti ensimmäiseksi, että tuleva tutkija ei välittänyt tapaamisessa mitään käsiteltävään asiaan liittyvää tietoa, ja toiseksi, ettei kukaan voinut aavistaa, että hänet myöhemmin nimettäisiin tutkijaksi.

127. Katson, että käytettävissä olevien tietojen perusteella voidaan todeta, että unionin yleinen tuomioistuin jätti perustellusti hyväksymättä parlamentin perustelut. Jotta tähän päätelmään johtaneet syyt olisi helpompi ymmärtää, on paikallaan tarkastella hieman lähemmin unionin yleinen tuomioistuimen tekemää päättelyä.

128. Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa, ettei kantelijan ja tulevan tutkijan välisen keskustelun sisällöstä ollut mitään tallenteita. Näin ollen ei voitu tyydyttävästi näyttää toteen, mistä kyseiseen tapaamiseen osallistuneet henkilöt olivat keskustelleet. Parlamentin väitettä, jonka mukaan keskustelussa ei ollut välitetty mitään käsiteltävään asiaan liittyvää tietoa, ei siten voitu todistaa. Koska luotettavaa näyttöä ei ollut,

[100] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 103 ja 104 kohta.

kyseistä todistajanlausuntoa voitiin pitää pelkkänä aihetodisteena, jonka ainoastaan keskusteluun osallistuneet henkilöt saattoivat vahvistaa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tällainen todistajanlausunto on omiaan herättämään kysymyksiä kyseisten henkilöiden asenteista UZ:aa kohtaan varsinkin, jos se on asianmukaisesti dokumentoitu kuulemisessa, kuten kyseisessä tapauksessa oli tehty. Tästä pääsemme erääseen käsiteltävän asian keskeiseen näkökohtaan, jonka unionin yleinen tuomioistuin tutki seuraavaksi.

129. Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin muistutti, että objektiivinen puolueettomuus edellyttää sitä, että toimielin antaa riittävät takeet, jotta kaikki perustellut epäilykset voidaan sulkea pois. Kuten edellä tässä ratkaisuehdotuksessa jo mainitsin,[101] nimenomaan tätä unionin tuomioistuin on aina edellyttänyt oikeuskäytännössään, jotta vältetään ongelmalliset tilanteet. Tietoisena tästä vaatimuksesta unionin yleinen tuomioistuin totesi, että tällainen todistajanlausunto saattoi herättää UZ:ssa perustellun epäilyn tutkijan puolueettomuudesta, sillä UZ:n väitetyn käytöksen erityisen pahantahtoinen luonne, sellaisena kuin se oli tutkijalle kuvattu, oli voinut vaikuttaa tutkijaan. Vaikuttaa nimittäin siltä, että tämän tiedon paikkansapitävyydestä riippumatta kyseinen virkamies oli saattanut saada UZ:sta melko epäedullisen vaikutelman jo ennen kuin hänet nimettiin tutkijaksi. Näin ollen UZ:aa ei voida moittia siitä, että hän kyseenalaisti menettelyn puolueettomuuden parlamentille, kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 53 kohdassa huomautti. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin yleisellä tuomioistuimella ei ollut velvoitetta varmistua siitä, oliko tutkijalla *tosiasiallisesti* ennakkoluuloja UZ:sta. Oli riittävää, että tästä oli olemassa *perusteltu epäily*, jota ei voitu sulkea pois.[102] Kuten unionin yleinen tuomioistuin aivan oikein totesi, käsiteltävässä asiassa nämä edellytykset täyttyivät.

130. Tältä osin vaikuttaa siltä, että kun otetaan huomioon edellä kuvattu tilanne, unionin yleinen tuomioistuin ei menetellyt virheellisesti, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 55 kohdassa, että parlamentin ei olisi tullut nimetä tutkijaksi sellaista henkilöä, joka oli tavannut yhden kantelijoista ennen tutkimuksen aloittamista. Koska parlamentti oli velvollinen antamaan riittävät takeet, jotta kaikki perustellut epäilykset voitiin sulkea pois unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla, vaikuttaa siltä, että unionin yleinen tuomioistuin totesi perustellusti valituksenalaisen tuomion 54 kohdassa, ettei mikään viitannut siihen, että parlamentilla olisi ollut vaikeuksia valita virkamiestensä joukosta sellaista henkilöä, joka ei olisi tuntenut lainkaan tapaukseen liittyviä seikkoja entuudestaan ja joka ei siten olisi herättänyt UZ:ssa perusteltua epäilystä. Edellä esitetyn perusteella katson, että käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin sovelsi puolueettomuuden käsitettä asianmukaisesti siltä osin kuin oli kyse kurinpidollisesta osasta vastanneen tutkijan nimeämisestä.

b) Työpaikkakiusaamista koskevasta osasta vastanneen tutkijan nimeäminen

131. Työpaikkakiusaamista koskevan osan tutkijan väitetystä puolueellisuudesta unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 57 kohdassa, että ennen kuin hänet nimettiin tutkijaksi, hän toimi puheenjohtajana työpaikkakiusaamista ja sukupuolista häirintää sekä niiden ennaltaehkäisyä työpaikalla käsittelevässä neuvoa-antavassa komiteassa, joka oli päättänyt kantelijoiden esittämän avustamispyynnön seurauksena, että UZ:n tuolloin johtaman yksikön hallinnointi siirretään toiselle henkilölle. Tästä unionin yleinen tuomioistuin totesi, että kun otettiin huomioon neuvoa-antavan komitean päätelmä, kyseisellä henkilöllä saattoi jo silloin, kun

101 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 105 kohta.

102 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 108 kohta.

hänet nimettiin työpaikkakiusaamista koskevan osan tutkijaksi, olla negatiivinen ennakkokäsitys UZ:sta. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan myös tämä seikka oli omiaan asettamaan kyseenalaiseksi tutkijoiden objektiivisen puolueettomuuden.

132. Yhtäältä voitaisiin väittää, kuten parlamentti esittää, että edellisessä kohdassa kuvattu tilanne muistuttaa jonkin verran tilannetta, jossa hallinnollisen tai oikeudellisen päätöksen tekemiseen osallistuvat henkilöt ”tuntevat entuudestaan” tapaukseen liittyviä seikkoja, mikä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön [103] mukaan ei yksinään ole sellainen seikka, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että kyseessä on puolueellisuutena ilmennyt menettelyvirhe. Toisaalta perusteellisempi tarkastelu osoittaa, että kyse on todellisuudessa hyvin eri tilanteesta, kun otetaan huomioon, että tutkijaksi nimetty virkamies oli aikaisemmin ollut mukana tekemässä päätöstä, jolla UZ siirrettiin pois yksikönpäällikön tehtävästä nimenomaan työpaikkakiusaamiseen liittyvistä syistä. Tällainen tilanne vaikuttaa minusta erityisen hankalalta, koska se merkitsee aktiivista osallistumista useisiin menettelyvaiheisiin hallinnollisessa menettelyssä, joka voi johtaa kurinpitoseuraamuksen määräämiseen. [104] Näissä olosuhteissa vaikuttaa siltä, että menettelyyn osallistuvilta virkamiehiltä on mielestäni lähes mahdotonta odottaa täysin ennakkoluulotonta kohtelua. [105]

133. Toisin kuin parlamentti väittää, käsiteltävässä asiassa ei siten ole kyse pelkästään tilanteesta, jossa on tunnettu entuudestaan tapaukseen liittyvät tosiseikat, vaan tilanteesta, jossa on osallistuttu edeltävään hallintomenettelyyn, mikä herättää perusteltuja epäilyjä kyseisen virkamiehen asenteesta UZ:aa kohtaan. Näin ollen katson, että unionin yleinen tuomioistuin menetteli asianmukaisesti, kun se ei edes harkinnut mahdollisuutta soveltaa päättelyynsä analogisesti edellä mainittua oikeuskäytäntöä, vaan päätyi valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa katsomaan, että kyseisen virkamiehen nimeäminen oli omiaan asettamaan kyseenalaiseksi tutkijoiden objektiivisen puolueettomuuden, koska ei voitu sulkea pois sitä, että kyseisellä henkilöllä saattoi jo olla negatiivinen ennakkokäsitys UZ:sta. Tämä päätelmä vaikuttaa mielestäni johdonmukaiselta ja siten oikeudellisesti kiistattomalta.

134. Katson, että käsiteltävän asian olosuhteissa ei voida kohtuullisesti väittää, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi puolueettomuuden käsitettä koskevia arviointiperusteita liian suppeasti. Koska toimielimet ovat yhtäältä velvollisia antamaan riittävät takeet, jotta hallinnollisissa tutkimuksissa *voidaan sulkea pois kaikki perustellut epäilyt* mahdollisista ennakkoluuloista, ja kun toisaalta otetaan huomioon, että käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva hallintomenettely saattoi johtaa *kurinpitoseuraamukseen, josta aiheutuu* kyseiselle virkamiehelle *vakavia* ammatillisia *seurauksia*, mielestäni on syytä noudattaa varovaista lähestymistapaa. Ei nimittäin pidä unohtaa, että riittävien toimenpiteiden toteuttaminen objektiivisen puolueettomuuden vaatimuksen huomioon ottamiseksi ei ole suinkaan itse tarkoitus, vaan se on keino taata, että hallintomenettelyssä *kunnioitetaan kaikilta osin kyseisen henkilön oikeuksia*. Lisäksi on todettava, kuten edellä tässä ratkaisuehdotuksessa jo muistutettiin, että koska objektiivista puolueettomuutta koskevan vaatimuksen tarkoituksena on *suojata sekä unionin*

103 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 106 kohta.

104 Ks. tästä Van Reenen, S., ”Impartiality in the EU asylum procedure”, *European Journal of Migration and Law*, 2018, nro 20, s. 345. Tekijä toteaa, että tilanne, jossa sama tuomari osallistuu useaan kertaan asianomaiselle henkilölle epäedullisten päätösten tekemiseen, on omiaan herättämään perusteltuja epäilyjä kyseisen tuomarin puolueettomuudesta.

105 Tässä yhteydessä on mainittava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 28.10.1998 antama tuomio Castillo Algar v. Espanja (CE:ECHR:1998:1028JUD002819495), jossa oli kyse sellaisen sotilastuomioistuimen puolueettomuudesta, jonka kaksi jäsentä oli jo aikaisemmin käsitellyt toisessa jaostossa valitusta ratkaisusta, jossa asianomainen henkilö oli todettu syylliseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan oli olemassa seikkoja, joiden perusteella vaikutti siltä, että kyseiset tuomarit olivat omaksuneet edellisessä tuomioistuimessa aikaisemmin vahvistetun kannan, jonka mukaan oli olemassa ”riittävästi todisteita siitä, että oli tapahtunut sotilasrikos”. Näin ollen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta oli rikottu.

toimielinten, elinten ja laitosten sisäistä toimintaa että niiden ulkoista mielikuvaa,[106] mielestäni olisi väärin olettaa, että kyseisestä vaatimuksesta johtuviin velvoitteisiin voidaan suhtautua kevyesti.

c) Tutkijoiden nimeämistä koskeva alustava päätelmä

135. Valituksenalaisessa tuomiossa tehty päättely osoittaa, että unionin yleinen tuomioistuin oli tietoinen näistä vaikutuksista ja teki niistä asianmukaiset johtopäätökset katsoessaan, että parlamentti ei ollut noudattanut sille puolueettomuuden vaatimuksen, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä oikeuskäytännössään tulkinnut, perusteella kuuluvia velvoitteita. Toisin kuin parlamentti väittää, minkään perusteella ei voida päätellä, että unionin yleinen tuomioistuin olisi vääristänyt tosiseikkoja tai arvioinut ne virheellisesti. Edellä esitetyistä syistä katson, että unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 59 kohdassa, että nimetessään kyseiset tutkijat parlamentti ei antanut riittäviä takeita, jotta kaikki perustellut epäilykset olisi voitu sulkea pois.

3. Puolueettomuuden vaatimuksen noudattamatta jättämisen oikeudelliset seuraukset

136. On kuitenkin huomautettava, että tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin tutki valituksenalaisen tuomion 60–64 kohdassa, oliko kyseinen puolueettomuuden vaatimuksen noudattamatta jättäminen omiaan vaikuttamaan päätökseen määrätä UZ:lle kurinpitoseuraamus. Unionin yleinen tuomioistuin lausui omaan oikeuskäytäntöönsä[107] viitaten, että toimen kumoamisen oikeuttaminen menettelyvirheen vuoksi edellyttää, että ilman tällaista virhettä kyseinen menettely olisi voinut johtaa erilaiseen lopputulokseen. Toisin sanoen unionin yleinen tuomioistuin tarkoittaa ensinnäkin sitä, että kaikki menettelyvirheet eivät ole omiaan johtamaan hallintopäätöksen pätemättömyyteen, ja toiseksi sitä, ettei puolueettomuuden vaatimuksen noudattamatta jättäminen ole poikkeus tähän sääntöön.

137. Kuten edellä jo selitin, puolueettomuuden vaatimuksella pyritään kieltämään erilaisia menettelyitä, joissa voi olla kyse vähäisimmistä rikkomuksista aina rangaistaviin tekoihin asti. Näin ollen tämän vaatimuksen noudattamatta jättämisen oikeudellisten seurausten on oltava oikeasuhteisia, ja niissä on otettava asianmukaisesti huomioon kaikkiin oikeusjärjestyksiin erottamattomasti kuuluvat intressit, kuten hallinnollinen tehokkuus, oikeusvarmuus ja prosessiekonomia, jotka voivat edellyttää hallintopäätöksen pysyttämistä voimassa sen lainvastaisuudesta huolimatta. Edellä ehdottamani lähestymistavan[108] mukaisesti on ensinnäkin tutkittava, onko puolueettomuuden velvollisuutta laiminlyöty niin vakavalla tavalla, että hallintopäätös on tämän seurauksena todettava pätemättömäksi. Tältä osin totean, että ilman tarkempia tietoja käsiteltävän asian olosuhteissa ei voida todeta, että kyse on tutkijoiden tekemästä rangaistavasta teosta tai henkilökohtaisiin, perheeseen liittyviin, poliittisiin tai taloudellisiin syihin perustuvasta eturistiriidasta. Näin ollen vaikuttaa siltä, että riidanalaisen päätöksen toteaminen ab initio pätemättömäksi ei ole hyväksyttävä vaihtoehto.

138. Arvioinnin seuraavassa vaiheessa on edellä ehdottamani lähestymistavan mukaisesti tarkastettava, oliko kyseinen puolueettomuuden vaatimuksen noudattamatta jättäminen omiaan vaikuttamaan päätökseen määrätä UZ:lle kurinpitoseuraamus. Tästä kysymyksestä on todettava,

106 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 104 kohta.

107 Tuomio 14.2.2017, Kerstens v. komissio (T-270/16 P, ei julkaistu, EU:T:2017:74).

108 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 118 kohta.

että unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa, että ”ei voida sulkea pois sitä, että jos kyseinen hallinnollinen tutkimus olisi tehty huolellisesti ja puolueettomasti, siitä olisi voinut seurata *toisenlainen alustava arvio tosiseikoista* ja se olisi siten voinut johtaa *erilaisiin seurauksiin*”. Tämä päätelmä perustuu siihen ajatukseen, että nimittävä viranomainen päättää harkintansa mukaan jatkotoimista hallinnollisen tutkimuksen pohjalta ja että nämä jatkotoimet voivat in fine johtaa kurinpitoseuraamuksen määräämiseen.

139. Kuten unionin yleinen tuomioistuin perustellusti selitti valituksenalaisen tuomion 63 kohdassa, nimittävä viranomainen arvioi kyseisen tutkimuksen ja asianomaisen toimihenkilön kuulemisen perusteella ensinnäkin, onko kurinpitomenettely aloitettava; toiseksi, onko asia saatettava kurinpitolautakunnan käsiteltäväksi; ja kolmanneksi, kun menettely kurinpitolautakunnassa aloitetaan, sille esitettävät tosiseikat. Toisin sanoen sellaisten virheellisten tosiseikkojen perusteella, jotka on määritetty sellaisen hallinnollisen tutkimuksen yhteydessä, jossa on tehty useita menettelyvirheitä, voi olla kyseiselle virkamiehelle vakavat seuraukset. Tällainen tilanne voi konkreettisesti johtaa siihen, että nimittävä viranomainen ja kurinpitomenettelyyn osallistuvat yksiköt tekevät virheellisiä ja siten lainvastaisia päätöksiä. Tällainen päättely on mielestäni johdonmukainen ja oikeudellisesti kiistaton.

140. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomautettava, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa tekemä päätelmä perustuu lähinnä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, sellaisena kuin se ilmenee edellä mainitusta tuomiosta komissio v. RQ.[109] Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin sovelsi kyseisessä oikeuskäytännössä vahvistetun kaltaisia perusteita, kun se totesi, ettei voitu sulkea pois sitä, että puolueettomuuden vaatimuksen noudattamatta jättäminen oli vaikuttanut tosiseikkojen alustavaan arviointiin. Näin menetellessään unionin yleinen tuomioistuin epäsuorasti tunnusti sen mahdollisuuden, että riidanalaisen päätöksen sisältö olisi voinut olla erilainen, jos puolueettomuuden vaatimusta olisi noudatettu.

141. Edellä esitetyistä syistä katson, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt arviointinsa lopputuloksessa minkäänlaista oikeudellista virhettä. Unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi ja sovelsi aivan oikein puolueettomuuden käsitettä, sellaisena kuin se vahvistetaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin saattoi perustellusti todeta, että riidanalaisessa päätöksessä oli tehty *merkittävä* menettelyvirhe ja että kyseinen päätös oli siten kumottava. Näin ollen katson, että päävalituksen ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

VII Ratkaisuehdotus

142. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää päävalituksen ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan perusteettomana.

[109] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 118 kohta.