Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
27 päivänä lokakuuta 2016 [1]

Asia C-337/15 P

Euroopan oikeusasiamies
vastaan

Claire Staelen

Muutoksenhaku — Sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu — Tapa, jolla oikeusasiamies käsitteli kantelun, joka koski avoimen kilpailun läpäisseiden soveltuvien hakijoiden luettelon hallinnointia — Tutkintatoimivalta — Huolenpitovelvollisuus — Henkinen kärsimys

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan mukaan unionin kansal

aisilla on oikeus hyvään hallintoon, kun unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät heitä koskevia asioita. Hyvän hallinnon periaate käsittää huolenpitovelvollisuuden, jonka mukaan kaikki yksittäistapauksen kannalta merkitykselliset seikat on tutkittava huolellisesti ja puolueettomasti (jäljempänä TUM-periaate).

1. [2] Sitä sovelletaan yleisesti unionin hallinnon toimintaan sen suhteissa yleisöön. [3]

2. Voidaanko hyvää hallintoa koskevan oikeuden loukkaamisen perusteella kuitenkaan vaatia vahingonkorvausta? Kun Euroopan oikeusasiamies on loukannut TUM-periaatetta, merkitseekö se erityisesti sellaisenaan unionin oikeuden, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, riittävän ilmeistä rikkomista? Tästä seikasta unionin tuomioistuinta pyydetään lausumaan nyt, yli 12 vuotta perustavanlaatuisen tuomion Lamberts [4] antamisen jälkeen.

3. Unionin yleinen tuomioistuin totesi käsiteltävässä asiassa, että TUM-periaatteen loukkaaminen merkitsee sellaisenaan unionin oikeuden riittävän ilmeistä rikkomista ja että oikeusasiamies jätti noudattamatta kyseistä periaatetta neljästi käsitellessään Claire Staelenin kantelua tai sen yhteydessä. [5] Unionin yleinen tuomioistuin totesi lisäksi, ettei oikeusasiamies ollut vastannut hänen kirjeisiinsä kohtuullisessa ajassa. Näiden rikkomisten johdosta unionin yleinen tuomioistuin määräsi Staelenille 7 000 euron suuruisen vahingonkorvauksen sen perusteella, että hän oli menettänyt luottamuksensa oikeusasiamieheen ja tuntenut hukkaavansa aikaa ja energiaa.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Ks. erityisesti tuomio 21.11.1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, 14 kohta). Kuten jäljempänä todetaan, periaatteen nimestä ei ole yksimielisyyttä, joten olen käyttänyt siitä mainittuun tuomioon viittaavaa neutraalimpaa nimitystä.

3 — Tuomio 16.12.2008, Masdar (UK) v. komissio (C-47/07 P, EU:C:2008:726, 92 kohta).

4 — Tuomio 23.3.2004, Euroopan oikeusasiamies v. Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174), annettu täysistunnossa (jäljempänä tuomio Lamberts).

5 — Tuomio 29.4.2015, Staelen v. oikeusasiamies (T-217/11, EU:T:2015:238; jäljempänä valituksenalainen tuomio).

4. Olen kuitenkin eri mieltä unionin yleisen tuomioistuimen kanssa ja selitän kantani tässä ratkaisuehdotuksessa. Lopuksi kehotan unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja ratkaisemaan ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen hylkäämällä Staelenin kanteen perusteettomana.[6]

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

5. Päätöksen 94/262/EHTY, EY, Euratom[7] 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Oikeusasiamies[8] suorittaa omasta aloitteestaan tai kantelun seurauksena perustelluiksi arvioimansa tutkimukset mahdollisten epäkohtien selvittämiseksi [unionin] toimielinten ja elinten toiminnassa. – –

2. [Unionin] toimielinten ja elinten on toimitettava oikeusasiamiehelle tämän pyytämät tiedot ja myönnettävä tälle pääsy asianomaisiin asiakirjoihin. – – [Unionin] toimielinten virkamiehen tai muun niiden henkilöstöön kuuluvan on oikeusasiamiehen pyynnöstä toimittava todistajana – –”

II Menettelyn tausta[9]

6. Staelen teki 14.11.2006 oikeusasiamiehelle kantelun, joka koski avoimen kilpailun EUR/A/151/98 perusteella laaditun soveltuvien hakijoiden luettelon, johon hänet oli merkitty kilpailun läpäisseenä hakijana, väitettyä huonoa hallinnointia Euroopan parlamentissa.

7. Tutkinnan (jäljempänä alkuperäinen tutkinta) päätteeksi oikeusasiamies teki 22.10.2007 päätöksen, jossa hän katsoi, ettei parlamentin hallinnossa ollut ilmennyt epäkohtia.

8. Oikeusasiamies päätti 29.6.2010 aloittaa omasta aloitteestaan tutkinnan arvioidakseen, oliko parlamentin hallinnossa ilmennyt hallinnollinen epäkohta (jäljempänä oma-aloitteinen tutkinta).

9. Oikeusasiamies teki 31.3.2011 päätöksen, jolla edellä mainittu tutkinta päätettiin, ja katsoi jälleen, ettei parlamentin hallinnossa ollut ilmennyt epäkohtia.

III Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa

10. Staelen nosti 20.4.2011 jättämällään kannekirjelmällä oikeusasiamiestä vastaan vahingonkorvauskanteen, jossa hän vaati korvausta vahingosta, jota hänelle oli väitetysti aiheutunut tavasta, jolla oikeusasiamies oli käsitellyt hänen edellä 6 kohdassa mainitun kantelunsa.

11. Unionin yleisessä tuomioistuimessa pidettiin istunto 9.4.2014, jonka jälkeen tämä hyväksyi valituksenalaisessa tuomiossaan Staelenin kanteen osittain ja määräsi oikeusasiamiehen maksamaan hänelle 7 000 euroa. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen muilta osin ja velvoitti kummankin asianosaisen korvaamaan puolet toisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluista.

6 — Unionin tuomioistuin hylkäsi Staelenin valituksen 29.6.2016 annetulla määräyksellä Euroopan oikeusasiamies v. Staelen (C-337/15 P, ei julkaistu, EU:C:2016:670) ja hänen valituksenalaisesta tuomiosta tekemänsä liitännäisvalituksen 20.7.2016 annetulla määräyksellä Staelen v. Euroopan oikeusasiamies (C-338/15 P, ei julkaistu, EU:C:2016:599).

7 — Oikeusasiamiehen ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista 9.3.1994 tehty Euroopan parlamentin päätös (EYVL 1994, L 113, s. 15).

8 — Vaikka useimmissa käsiteltävänä olevissa tapauksissa oikeusasiamiehenä oli vielä nykyisen oikeusasiamiehen edeltäjä, ratkaisuehdotuksessa viitataan kuitenkin yhdenmukaisuuden vuoksi Emily O’Reillyyn, joka on ollut tehtävässään 1.10.2013 lähtien.

9 — Valituksenalaisen tuomion 1–42 kohdassa (kaikista 339 kohdasta) esitetään menettelyn tausta kokonaisuudessaan.

IV Menettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

12. Unionin tuomioistuimeen 6.7.2015 jättämässään valituskirjelmässä oikeusasiamies vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa valituksenalaisen tuomion 1) siltä osin kuin siinä todetaan, että a) oikeusasiamies on syyllistynyt useisiin lainvastaisuuksiin, jotka ovat riittävän ilmeisiä unionin oikeuden rikkomisia, b) henkisen kärsimyksen aiheutuminen on näytetty toteen ja c) unionin yleisen tuomioistuimen yksilöimien lainvastaisuuksien ja tämän henkisen kärsimyksen välillä on syy-yhteys, ja 2) siltä osin kuin siinä velvoitetaan oikeusasiamies maksamaan 7 000 euron suuruinen vahingonkorvaus

— hylkää kanteen perusteettomana siltä osin kuin valituksenalainen tuomio kumotaan

— vaihtoehtoisesti palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen siltä osin kuin valituksenalainen tuomio kumotaan

— päättää oikeudenkäyntikuluista oikeudenmukaisella ja tasapuolisella tavalla.

13. Unionin tuomioistuimeen 8.10.2015 toimittamassaan vastineessa Staelen vaatii, että unionin tuomioistuin

— jättää kanteen osittain tutkimatta ja katsoo joka tapauksessa, että se on perusteeton

— velvoittaa oikeusasiamiehen maksamaan 50 000 euroa korvauksena henkisestä kärsimyksestä

— velvoittaa oikeusasiamiehen korvaamaan kaikki valitusmenettelystä ja asian käsittelystä ensimmäisessä oikeusasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

14. Ainoastaan oikeusasiamies esitti suulliset lausumansa 6.9.2016 pidetyssä istunnossa.

V Asian tarkastelu

A *Alustavat huomautukset*

15. Huomautan aivan aluksi, että Staelenin oikeusasiamiehen valitukseen antamaan vastineeseen sisältyvää toista vaatimusta, jonka mukaan unionin tuomioistuimen olisi velvoitettava oikeusasiamies maksamaan hänelle 50 000 euroa korvauksena henkisestä kärsimyksestä, ei selvästi voida ottaa tutkittavaksi unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 174 artiklan nojalla, koska se ylittää sen, mitä valitukseen annettavassa vastineessa voidaan vaatia. [10]

16. Oikeusasiamiehen valitus koostuu viidestä valitusperusteesta.

17. Oikeusasiamies väittää erityisesti, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että i) pelkkä TUM-periaatteen rikkominen riitti sen toteamiseen, että kyseessä oli riittävän ilmeinen rikkominen, ii) toimielimen oikeusasiamiehen tutkinnan aikana antama uskottava selitys ei vapauta häntä velvollisuudesta varmistaa, että selityksen perustana olevat tosiseikat on näytetty toteen, iii) Staelenin kirjeisiin kohtuuttoman myöhässä annetut vastaukset olivat riittävän

10 — Ks. nykyisestä työjärjestyksestä vastaavasti julkisasiamies Wathelet'n ratkaisuehdotus komissio v. Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:340, 8 kohta) ja sen aiemmasta versiosta tuomio Edwin v. SMHV (C-263/09 P, EU:C:2011:452, 83 ja 84 kohta). Asiassa C-338/15 P Staelen vaati unionin tuomioistuinta velvoittamaan oikeusasiamiehen maksamaan tämän saman summan.

ilmeisiä unionin oikeuden rikkomisia, joista unioni on sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa, iv) Staelenin menettämä luottamus oikeusasiamiehen toimistoa kohtaan voitiin luokitella henkiseksi kärsimykseksi ilman riittävää selitystä sen aiheutumisesta ja v) menetetyn luottamuksen ja oikeusasiamiehen toiminnan väitetyn sääntöjenvastaisuuden välillä oli syy-yhteys.

18. Kuten istunnossa kävi ilmi, oikeusasiamies riitauttaa ensimmäisen valitusperusteen toisesta neljänteen osassa, toisen valitusperusteen toisessa osassa sekä kolmannessa ja neljännessä valitusperusteessa paitsi valituksenalaisen tuomion toteamusten sisällön myös sen, että unionin yleinen tuomioistuin olisi täyttänyt perusteluvelvollisuutensa. Kysymys unionin yleisen tuomioistuimen tuomion perustelujen ristiriitaisuudesta tai puutteellisuudesta on joka tapauksessa oikeuskysymys, minkä vuoksi se voi sellaisenaan olla muutoksenhaun kohteena.[11] Unionin tuomioistuimen voi olla muutoksenhakuvaiheessa vaikea sulkea pois aineellisen virheen mahdollisuutta sen muodollisen virheen erityisen luonteen vuoksi, joka muodostuu siitä, ettei ensimmäisessä oikeusasteessa annettua tuomiota ole perusteltu riittävästi tai lainkaan, joten kyseisiin kahteen virheeseen liittyvät valitusperusteet voivat lisäksi olla osittain päällekkäisiä.[12] Tässä ratkaisuehdotuksessa onkin mielestäni tarkoituksenmukaisinta tutkia ensin aineellisesti kukin valitusperuste ja käsitellä sen jälkeen valituksenalaisen tuomion perustelut. Aloitan valitusperusteiden tarkastelulla.

B *Ensimmäinen valitusperuste: unionin vastuun syntyminen siitä, että oikeusasiamies loukkasi TUM-periaatetta alkuperäisessä tutkinnassa*

1. Asianosaisten lausumat

19. Oikeusasiamiehen ensimmäinen valitusperuste jakautuu neljään osaan: ensimmäinen niistä koskee oikeudellista virhettä, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki katsoessaan yleisesti, että TUM-periaatteen loukkaaminen on aina riittävän ilmeinen unionin oikeuden rikkominen, ja kolme jälkimmäistä liittyvät kolmeen eri tilanteeseen, joissa unionin yleinen tuomioistuin totesi oikeusasiamiehen loukanneen kyseistä periaatetta alkuperäisen tutkinnan yhteydessä. Mainitut kolme osaa koskevat seuraavia tilanteita: i) oikeusasiamies otti 22.10.2007 tekemässään päätöksessä vääristyneellä tavalla huomioon Euroopan parlamentin 27.3.2007 antaman lausunnon sisällön, ii) oikeusasiamies jätti väitetysti selvittämättä, oliko parlamentti ilmoittanut muille toimielimille Staelenin sisällyttämisestä avoimen kilpailun EUR/A/151/98 läpäisseiden hakijoiden luetteloon (jäljempänä kyseinen tieto), ja iii) oikeusasiamies jätti väitetysti tutkimatta, oliko kyseinen tieto toimitettu parlamentin omille pääosastoille.

20. Oikeusasiamies katsoo, että unionin yleisen tuomioistuimen erityisesti valituksenalaisen tuomion 86 kohdassa noudattama lähestymistapa ei ole unionin oikeuden mukainen. Hänen mukaansa mainitut viranomaiset eivät ole samaa mieltä unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksista. Oikeusasiamiehen mukaan unionin yleinen tuomioistuin totesi lisäksi valituksenalaisen tuomion 141–145 kohdassa virheellisesti, että tutkitut kolme yksittäistä tilannetta merkitsivät unionin oikeuden riittävän ilmeistä rikkomista.

21. Staelen väittää, että oikeusasiamies sekoittaa keskenään tutkinnan aloittamista koskevan harkintavallan, joka hänelle on annettu päätöksen 94/262 3 artiklassa, ja tämän tutkinnan suorittamistavan ja että oikeusasiamies väittää virheellisesti, että valituksenalaisesta tuomiosta voidaan päätellä, että mikä tahansa virhe merkitsee TUM-periaatteen loukkaamista, josta oikeusasiamies on vastuussa. Staelen väittää edelleen, että kysymys siitä, ottiko oikeusasiamies parlamentin 22.3.2007 antaman lausunnon vääristyneellä tavalla huomioon, liittyy tosiseikkojen arviointiin, jota ei voida tutkia

11 — Tuomio 16.12.2008, Masdar (UK) v. komissio (C-47/07 P, EU:C:2008:726, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

12 — Ks. esim. tuomio 12.7.2005, komissio v. CEVA ja Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445, 67–69 kohta). Ks. myös tuomio 9.9.2008, FIAMM ym. v. neuvosto ja komissio (C-120/06 P ja C-121/06 P, EU:C:2008:476, 89 kohta).

muutoksenhakuvaiheessa. Staelen väittää, että oikeusasiamies pyytää unionin tuomioistuinta lieventämään valittajan sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevia edellytyksiä, mikä olisi joka tapauksessa ristiriidassa tuomion Lamberts kanssa. Staelen vastaa lisäksi ensimmäisen valitusperusteen toiseen ja neljänteen osaan väittämällä, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä.

2. Asian tarkastelu

a) Tutkittavaksi ottaminen

22. Staelenin väite, jonka mukaan ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen ja kolmas osa on jätettävä tutkimatta, koska ne liittyvät tosiseikkoihin, on perusteeton.

23. Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on nimittäin puhtaasti oikeuskysymys, sillä se liittyy siihen, onko TUM-periaatteen loukkaaminen sellaisen unionin oikeuden riittävän ilmeinen rikkominen, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille. Vaikka oikeusasiamiehen esittämän ensimmäisen valitusperusteen muut osat toki liittyvät tosiseikkojen arviointiin – suhteessa kyseisen tiedon toimittamiseen –, niissä on kuitenkin kyse oikeudellisista seikoista: merkitsikö se, ettei oikeusasiamies tutkinut kyseistä tiedon toimittamista (tai toimittamatta jättämistä), unionin oikeuden riittävän ilmeistä rikkomista? Kuten oikeusasiamies toteaa vastineessaan, tämä käsittää ainakin unionin yleisen tuomioistuimen suorittamaan tosiseikaston oikeudelliseen luonnehdintaan ja sen pohjalta tekemiin oikeudellisiin päätelmiin kohdistuvan valvonnan, jota unionin tuomioistuin on luonnollisesti toimivaltainen harjoittamaan muutoksenhakuvaiheessa.[13]

b) Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa: kuinka määritetään, onko oikeusasiamies loukannut TUM-periaatetta siten, että unioni on siitä sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa?

i) Yleisiä pohdintoja TUM-periaatteen ulottuvuudesta

24. Unionin hallinto-oikeudessa on vakiintuneesti vahvistettu velvoite tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki yksittäistapauksen kannalta merkitykselliset seikat. Tämä on olennainen edellytys toimivalle hallinnolle, vaikka sitä ei olekaan tarkkaan rajattu oikeudellisesti.[14] Ehkä juuri tästä syystä TUM-periaatteeseen on toisinaan viitattu huolellisuusperiaatteena tai -velvollisuutena tai huolenpitovelvoitteena, ja sillä on tuettu hallinto-oikeuden läheisiä perusperiaatteita, kuten puolueettomuuden ja kohtuullisten käsittelyaikojen periaatteita.[15]

25. Kyseisestä periaatteesta (tai velvollisuudesta) korostuu käsiteltävässä asiassa se, kuinka tarkkaan hallinnon on selvitettävä ja tutkittava yksittäistapauksen tosiseikasto.

26. Käsiteltävän asian erikoisuutena ei sinänsä ole se, katsoiko unionin yleinen tuomioistuin perustellusti, että oikeusasiamies oli useaan otteeseen loukannut TUM-periaatetta. Kyse on pikemminkin siitä, katsoiko unionin yleinen tuomioistuin perustellusti, että kyseiset rikkomiset olivat sen verran vakavia, että unioni on niistä sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa. Näin ollen pohdin seuraavaksi lyhyesti TUM-periaatteen ulottuvuutta.

13 — Ks. mm. tuomio 19.7.2012, Alliance One International ja Standard Commercial Tobacco v. komissio ja komissio v. Alliance One International ym. (C-628/10 P ja C-14/11 P, EU:C:2012:479, 84 kohta).

14 — Ks. vastaavasti Craig, P., perusoikeuskirjan 41 artiklaa koskevat selitykset teoksessa Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., ja Ward, A. (toim.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, s. 1078, 41.28 kohta.

15 — Ks. tästä aiheesta Mihaescu Evans, B., *The right to good administration at the crossroads of the various sources of fundamental rights in the EU integrated administrative system*, Luxembourg Legal Studies, nide 7, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, s. 392– (ks. erityisesti s. 394–401 aihetta koskevista taksonomisista epäjohdonmukaisuuksista).

27. TUM-periaate ilmenee alusta alkaen kahdella tasolla eli unionin sisäisessä hallintojärjestelmässä ja jäsenvaltioissa, kun kansalliset viranomaiset panevat täytäntöön unionin sääntöjä. Tässä ratkaisuehdotuksessa keskitytään unionin sisäiseen hallintojärjestelmään. [16]

28. Lyhyesti sanottuna TUM-periaate muodostuu kahdesta vastakkaisesta osatekijästä: yhtäältä hallinnon ja toisaalta yksityisten näkökulmasta.

29. Yhtäältä hallinto ei luonnollisesti ole kaikkitietävä. Voisi olla kohtuutonta ja julkisten varojen tehokkaan käytön vastaista edellyttää, että hallinto tutkii vähäpätöisiäkin seikkoja, vaikka saatavalla tuloksella olisi vain vähäinen merkitys tietyn yksittäistapauksen käsittelyssä. Olosuhteista riippuen on lisäksi selvää, että tietyissä tapauksissa on järkevämpää pyytää tarvittavat tiedot siltä henkilöltä, jonka asiaa käsitellään, silloin kun hän pystyy ne helposti toimittamaan [17] – tämä pätee erityisesti hakemuksiin. Lisäksi liittymäkohdat muihin oikeussääntöihin, kuten luottamuksellisuutta koskeviin sääntöihin, voivat heikentää hallinnon mahdollisuutta hankkia lisätietoja. TUM-periaate ei myöskään ole ratkaisu kaikkiin ongelmiin. Vaikka periaate velvoittaa hallinnon toimimaan huolellisesti ja varovaisesti, se ei kuitenkaan edellytä hallintoa suojaamaan talouden toimijoita kaikilta vahingoilta, joita aiheutuu normaalien kaupallisten riskien toteutumisesta. [18]

30. Toisaalta viranomaisorganisaatiot ovat yleensä suuria ja hyvin varustettuja, joten niillä on yksityisiä paremmat mahdollisuudet käsitellä tapauksia, antaa neuvoja ja hankkia tarvittavia tietoja. [19] Vaikka yksityisten voidaan edellyttää tekevän yhteistyötä tutkinnan aikana toimittamalla kaikki saatavillaan olevat tiedot, hallinnon on kuitenkin suoritettava tutkinta mahdollisimman huolellisesti hälventääkseen pienimmätkin epäilykset. [20] Viranomaisten on nimittäin hyödynnettävä kaikki keinot niiden tosiseikkojen selvittämiseksi, joihin unionin säännösten ja määräysten soveltaminen perustuu kussakin erityistapauksessa. [21] TUM-periaatteeseen sisältyviä edellytyksiä tuskin voidaan siis lieventää tarkoituksena keventää hallinnon työtaakkaa tai vähentää julkisia menoja, paitsi siinä tapauksessa, että työtaakka ja menot muutoin ylittäisivät kohtuuden rajat. [22] TUM-periaatteeseen sisältyviä edellytyksiä ei myöskään ole syytä lieventää silloin, kun hallinnon tutkittavana olevassa yksittäistapauksessa voidaan joutua määräämään seuraamuksia. [23]

31. Tätä taustaa vasten oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvassa unionissa on ensisijaisen tärkeää, että unionin hallinto pyrkii jatkuvasti antamaan päätöksiä, jotka ovat aineellisesti oikeita, ja noudattaa yleistä periaatetta, jonka mukaan hallintoviranomaisten on toimittava lain mukaisesti. Yksittäistapausta tarkastellessaan unionin viranomaisten on tästä syystä hankittava mahdollisimman oikea-aikaisesti ja tehokkaasti kaikki tiedot, jotka ovat kyseisessä tilanteessa tarpeen ja riittävät ja joiden ansiosta käsittelyn tulos kestää myöhemmän oikeudellisen tarkastelun. Hallinnon hankkimien tietojen on vähintään oltava sellaisia, että vireillä olevan käsittelyn tulosta voidaan niiden perusteella pitää asianmukaisena eikä kohtuuttomana. [24] Ei siis voida sulkea pois sitä, että viranomainen voi joutua käyttämään tähän ennakoitua enemmän resursseja.

16 — Ks. jälkimmäisestä Ruotsia koskeva selvitys Reichel, J., *God förvaltning i EU och i Sverige*, Jure Publishing, Tukholma, 2006, s. 489–.

17 — Ks. vastaavasti tuomio 11.11.1986, Irish Grain Board (254/85, EU:C:1986:422, 19 kohta). Ks. Hoffmann, H., ”Inquisitorial Procedures and General Principles of Law: The Duty of Care in the Case Law of the European Court of Justice”, teoksessa Jacobs, L. ja Baglay, S. (toim.), *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes: Global Perspectives*, Ashgate, Farnham, 2013, s. 165.

18 — Tuomio 16.12.2008, Masdar (UK) v. komissio (C-47/07 P, EU:C:2008:726, 93 kohta).

19 — Ks. vastaavasti tuomio 28.6.2007, Internationaler Hilfsfonds v. komissio (C-331/05 P, EU:C:2007:390, 24 kohta).

20 — Ks. vastaavasti tuomio 11.11.1986, Irish Grain Board (254/85, EU:C:1986:422, 16 kohta).

21 — Ks. kansallisten viranomaisten velvollisuudesta selvittää tosiseikat unionin oikeutta täytäntöön pannessaan tuomio 21.9.1983, Deutsche Milchkontor ym. (205/82–215/82, EU:C:1983:233, 35 kohta).

22 — Ks. kansallisten viranomaisten rajatusta mahdollisuudesta vedota ETY-sopimuksen 36 artiklaan (nykyisin SEUT 36 artikla) tuomio 20.5.1976, de Peijper (104/75, EU:C:1976:67, 18 kohta).

23 — Verrattuna tässä yhteydessä sääntöihin, jotka koskevat aiheeseen liittyvää, vaikkakin erillistä, kysymystä todistustaakasta, kuten perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artikla ja esimerkiksi TUM-periaatteen ja asian selvittämistä koskevien sääntöjen välistä vuorovaikutusta koskeva tuomio 3.4.2014, Ranska v. komissio (C-559/12 P, EU:C:2014:217, 63 kohta).

24 — Ks. vastaavasti tuomio 22.10.1991, Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, 13 kohta).

32. Tästä huolimatta on kuitenkin niin, että koska asiaa ei ole käsitelty perusoikeuskirjan 41 artiklassa eikä muuallakaan primaarilainsäädännössä, se, onko hallinto täyttänyt velvollisuutensa tutkia tyydyttävällä tavalla kaikki yksittäistapauksen merkitykselliset seikat, on arvioitava tapauskohtaisesti. Tarkemmin sanoen arviointi perustuu ennen kaikkea kahteen tekijään: ensinnäkin kyseisen tapauksen *tosiseikkoihin* ja toiseksi niiden *unionin erityissääntöjen* tulkintaan, joilla säännellään kyseistä menettelyä ja hallinnon toimintaa menettelyssä. [25]

33. Vahingonkorvauksista on vielä todettava, että oikeuskäytännön mukaan TUM-periaatteen loukkaaminen voi lähtökohtaisesti olla perusteena korvauksen maksamiselle. [26] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on erityisesti täsmentänyt, että ”jos todetaan, että toimielin on syyllistynyt säännönvastaisuuteen, jollaista normaalisti varovainen ja huolellinen viranomainen ei olisi tavanomaisesti vastaavissa olosuhteissa tehnyt, toimielimen toimintaa voidaan pitää sillä tavoin lainvastaisena, että [unionin] vastuu syntyy sen perusteella [SEUT 340 artiklan] mukaisesti”. [27] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käyttämä muotoilu ”voidaan pitää” vaikuttaa viittaavan siihen, ettei tämä peruste korvaa sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun toteamisen perinteisiä perusteita, mutta oikeuskäytännössä käytetyt sanamuodot vaihtelevat. [28] Unionin tuomioistuin ei ole oikeuskäytännössään vahvistanut vastaavaa vertailevaa testiä, [29] vaan se on sen sijaan viitannut ”yhä ilmeisempään huolimattomuuteen”. [30]

ii) Aineellinen kysymys

34. Edeltävän pohdinnan jälkeen tarkastelen seuraavaksi unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa omaksumaa lähestymistapaa, jota oikeusasiamies moitti, ja erityisesti tuomion 85–88 kohtaa.

35. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 86 kohdassa, että ”jo pelkästään [TUM-periaatteen] loukkaamisen voidaan katsoa – – olevan – – riittävän ilmeinen rikkominen”. [31] Kuten oikeusasiamies totesi, se vääristää tässä oikeuskäytäntöä: unionin tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, että jos kyseessä olevan unionin elimen ”harkintavalta on oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon, pelkästään [unionin] oikeuden rikkomisen *voidaan* katsoa olevan riittävän ilmeinen”. [32] Tämä ei ole yllättävää. Unionin vastuun syntymisen edellytyksenä on nimittäin kyseisen unionin elimen harkintavallalle asetettujen rajojen *ilmeinen ja vakava* ylittäminen; se, onko elimen toimenpide yleinen vai koskeeko se yksittäistapausta, ei ole määräävä kriteeri harkintavallan rajojen

25 — Ks. esimerkkinä tästä tuomio 6.11.2008, Alankomaat v. komissio (C-405/07 P, EU:C:2008:613, 56, 57, 66 ja 67 kohta).

26 — Ks. tuomio 16.12.2008, Masdar (UK) v. komissio (C-47/07 P, EU:C:2008:726, 91 kohta).

27 — Ks. tuomio 12.7.2001, Comafrica ja Dole Fresh Fruit Europe v. komissio (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 ja T-225/99, EU:T:2001:184, 134 kohta) ja tuomio 17.3.2005, Agraz ym. v. komissio (T-285/03, EU:T:2005:109, 40 kohta) (kumottiin muutoksenhakuvaiheessa tuomiolla 9.11.2006, Agraz ym. v. komissio (C-243/05 P, EU:C:2006:708) ainoastaan vahinkoa koskevilta osin, sillä komissio ei ollut valittanut unionin oikeuden riittävän ilmeistä rikkomista koskevasta toteamuksesta).

28 — Esimerkiksi tuomiossa 12.7.2001, Comafrica ja Dole Fresh Fruit Europe v. komissio (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 ja T-225/99, EU:T:2001:184, 144 kohta) lisättiin, että ”se, että toimielimen todetaan syyllistyneen säännönvastaisuuteen tai virheeseen, ei yksinään riitä synnyttämään sopimussuhteen ulkopuolista [unionin] vastuuta, *jos tähän virheeseen tai säännönvastaisuuteen ei liity huolimattomuutta tai varomattomuutta*” (kursivointi tässä). Tuomiossa 18.9.1995, Nölle v. neuvosto ja komissio (T-167/94, EU:T:1995:169, 89 kohta; jäljempänä tuomio Nölle II) toisistaan erotettiin TUM-periaatteen täysi huomiotta jättäminen ja pelkkä tästä periaatteesta johtuvien velvoitteiden laajuuden virheellinen arviointi.

29 — Verrattuna tuomioon 28.6.2007, Internationaler Hilfsfonds v. komissio (C-331/05 P, EU:C:2007:390, 24 kohta), jossa viitattiin ohimennen vahingonkorvausmenettelyn yhteydessä ”kaik[keen] si[ihen] huolellisuu[teen], jota suuren ja hyvin varustetun organisaation on osoitettava yksityisiä kohtaan”.

30 — Tuomio 9.12.1965, Société anonyme des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence ym. v. korkea viranomainen (29/63, 31/63, 36/63, 39/63–47/63, 50/63 ja 51/63, EU:C:1965:120, s. 937) (vahingonkorvaukset myönnettiin) ja tuomio 30.1.1992, Finsider ym. v. komissio (C-363/88 ja C-364/88, EU:C:1992:44, 22 kohta) (vahingonkorvauksia ei myönnetty). Ks. myös tuomio 15.3.1995, COBRECAF ym. v. komissio (T-514/93, EU:T:1995:49, 70 kohta), jossa viitattiin ”ilmeisen huolimattomaan toimintaan”.

31 — Tuomion oikeudenkäyntikielellä eli ranskaksi laaditussa versiossa käytetään termiä ”suffit” (riittää).

32 — Ks. esim. tuomio 4.7.2000, Bergaderm ja Goupil v. komissio (C-352/98 P, EU:C:2000:361, 44 kohta); tuomio 12.7.2005, komissio v. CEVA ja Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445, 65 kohta) ja tuomio 19.4.2007, Holcim (Deutschland) v. komissio (C-282/05 P, EU:C:2007:226, 47 kohta) (kursivointi tässä).

määrittämiseksi.[33] Vastuun syntyminen riippuu useista seikoista, joita ei ole määritelty tyhjentävästi ja joihin kuuluu muun muassa unionin elimelle annetun harkintavallan laajuus.[34] Toisin sanoen mikä tahansa virhe ei riitä synnyttämään sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta, vaan siihen tarvitaan muutakin. Edellä 33 kohdassa mainittu TUM-periaatteesta annettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö vahvistaa tämän: huolimattomuuden on oltava *ilmeistä*. Muussa tapauksessa SEUT 263 artiklan mukaisen kumoamiskanteen ja SEUT 268 artiklan mukaisen vahingonkorvauskanteen välillä ei juurikaan olisi enää eroa.

36. Tuomio Schneider Electric, jonka unionin yleinen tuomioistuin mainitsee ensisijaisena lähteenä, ei tue valituksenalaisessa tuomiossa omaksuttua kantaa,[35] mutta mikä on vielä pahempaa, valituksenalaisen tuomion 86 kohdassa esitetty toteamus on ristiriidassa tuomion 71 ja 72 kohdassa esitetyn paikkansapitävän yhteenvedon kanssa, joka koskee sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymisen edellytyksistä annettua oikeuskäytäntöä.

37. Valituksenalaisen tuomion 86 kohdassa esitettyä päätelmää eivät myöskään tue toteamukset, joita unionin yleinen tuomioistuin esittää kyseistä kohtaa edeltävissä kohdissa.

38. Unionin yleinen tuomioistuin totesi ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 86 kohdassa, ettei oikeusasiamiehellä ole harkintavaltaa, kun kyse on huolellisuusvelvollisuuden periaatteen noudattamisesta konkreettisessa tapauksessa. Vaikka tämä toteamus olisi oikein, se on kuitenkin irrotettu asiayhteydestään. On nimittäin totta, ettei oikeusasiamiehellä oleva harkintavalta vapauta häntä velvollisuudesta noudattaa TUM-periaatetta, sillä se on yleinen oikeusperiaate, jota unionin hallinnon on noudatettava aina.[36] Edellä 32 kohdassa esittämieni toteamusten valossa on kuitenkin niin, että periaatteen noudattaminen riippuu ensisijaisesti siitä, aloittaako oikeusasiamies tutkinnan ja kuinka hän sen suorittaa. TUM-periaatteen noudattaminen riippuu siis olosuhteista. Oikeusasiamiehen toiminnassa TUM-periaatteen noudattaminen määräytyy siis kyseessä olevien olosuhteiden perusteella, ja nämä puolestaan määräytyvät sen mukaan, kuinka oikeusasiamies on käyttänyt laajaa harkintavaltaansa.

39. On kiintoisaa, että unionin yleinen tuomioistuin näyttää olevan tietoinen tästä ongelmasta. Se nimittäin pyrkii heti rajaamaan valituksenalaisen tuomion 86 kohdassa esittämäänsä yleistä toteamusta huomauttamalla tuomion 87 kohdassa, että kaikki sääntöjenvastaisuudet oikeusasiamiehen toiminnassa eivät merkitse TUM-periaatteen loukkaamista vaan tällaisia ovat ainoastaan sääntöjenvastaisuudet, jotka estävät häntä tutkimasta huolellisesti ja puolueettomasti kaikkia merkityksellisiä seikkoja.[37]

33 — Ks. tuomio 4.7.2000, Bergaderm ja Goupil v. komissio (C-352/98 P, EU:C:2000:361, 46 kohta) ja tuomio 19.4.2007, Holcim (Deutschland) v. komissio (C-282/05 P, EU:C:2007:226, 49 kohta)

34 — Ks. tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 55–57 kohta).

35 — Tuomio 11.7.2007, Schneider Electric v. komissio (T-351/03, EU:C:2007:212, 117 ja 118 kohta): ”Jos kyseessä olevan toimielimen harkintavalta on oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon, jo pelkästään yhteisön oikeuden rikkomisen *voidaan katsoa* olevan riittävän ilmeinen yhteisön oikeuden rikkominen – – Sama pätee silloin, jos vastaajana oleva toimielin ei ole noudattanut yleistä huolellisuusvelvoitettaan (ks. vastaavasti [tuomio 27.3.1990, Grifoni v. komissio, C-308/87, EU:C:1990:134], 13 ja 14 kohta) tai soveltaa vääristyneellä tavalla merkityksellisiä aineellisia sääntöjä tai menettelysääntöjä” (kursivointi tässä). Viimeksi mainitussa tuomiossa ei myöskään todettu, että mikä tahansa TUM-periaatteen loukkaaminen riittäisi perusteeksi sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymiselle.

36 — Ks. em. Hoffmann, H., s. 153 ja 154, jossa hän toteaa, että ”[unionin hallinto-oikeuden] sovellettavat säännöt ja periaatteet koskevat kaikkia hallinnollisen toiminnan näkökohtia, olipa kyse sitten johdetusta oikeudesta ja hallinnollisesta sääntelystä tai yksittäisen asian ratkaisemisesta (lainsoveltaminen). Näitä sääntöjä ja periaatteita sovelletaan riippumatta siitä, perustuuko tehtävä päätös objektiivisiin perusteisiin tai onko hallinnolla tietty harkintavalta”. Erityisesti s. 158 todetaan, että ”huolellisuusvelvollisuuden periaatetta sovelletaan hallintomenettelyn jokaisessa vaiheessa”.

37 — Samalla tavoin paljonpuhuvaa on se, että kuten oikeusasiamies totesi, ilmeisiä arviointivirheitä koskevaan valituksenalaisen tuomion II.C.2 osaan kuuluvassa 205 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että oikeusasiamies oli loukannut TUM-periaatetta oma-aloitteisessa tutkinnassaan.

40. Toiseksi valituksenalaisen tuomion 85 kohdan viimeinen virke sisältää keskeisen toteamuksen, jonka perusteella unionin yleinen tuomioistuin päätteli, että TUM-periaatteen loukkaamisen, johon oikeusasiamies oli syyllistynyt, voitiin katsoa merkitsevän unionin oikeuden riittävän ilmeistä rikkomista. Unionin yleinen tuomioistuin totesi kyseisessä kohdassa, että se, että oikeusasiamies noudattaa TUM-periaatetta, on sitäkin tärkeämpää hänelle SEUT 228 artiklan ensimmäisen kohdan ja päätöksen 94/262 3 artiklan 1 kohdan nojalla annettujen tehtävien näkökulmasta.

41. Toisin sanoen unionin yleinen tuomioistuin vaati tässä periaatteellisessa toteamuksessaan oikeusasiamiestä olemaan pyhistä pyhin. Se on kuitenkin ristiriidassa tuomion Lamberts kanssa, jossa oikeusasiamies asetettiin yhtäläiseen asemaan muiden unionin elinten kanssa sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun osalta. Oikeusasiamiehen toiminnan erityisluonne, jota tuomiossa Lamberts korostettiin, ei edellytä tiukemman normin noudattamista. Se voisi pikemminkin olla haitaksi oikeusasiamiehen toiminnalle, sillä hänen tehtävänään on varmistaa, että unionin elimet noudattavat hyvän hallinnon periaatetta vapaaehtoisesti, ja jos ne eivät niin tee, turvautua tässä yhteydessä muihin kuin pakkokeinoihin (eli soft law -toimiin).[38] Hänellä on erityisesti laaja harkintavalta suorittaa tutkinta parhaaksi katsomallaan tavalla, ja häntä sitoo ainoastaan parhaita keinoja koskeva velvoite.[39] Toisin kuin Staelen väittää, oikeusasiamiehen harkintavaltaan kuuluu paitsi siitä päättäminen, onko tutkimukset aiheellista aloittaa, myös päätös siitä, ”mihin toimiin kantelut johtavat”[40] – mukaan luettuna siitä päättäminen, onko asianmukaista toteuttaa päätöksen 94/262 3 artiklan 2 ja 3 kohdan mukainen tutkintatoimenpide. Tämä selittää, miksi unionin tuomioistuin on todennut, että ”kansalainen voi *täysin poikkeuksellisissa olosuhteissa* osoittaa, että oikeusasiamies on tehtäviään suorittaessaan rikkonut [unionin] oikeutta riittävän ilmeisesti siten, että asianomaiselle kansalaiselle aiheutuu vahinkoa”.[41] Kuten valituksenalainen tuomio osoittaa, vastuun syntyminen *joka ikisestä* TUM-periaatteen loukkaamisesta uhkaa heikentää tätä harkintavaltaa ja hankaloittaa sitä kautta oikeusasiamiehen toimintaa.

42. Jos lisäksi katsottaisiin unionin yleisen tuomioistuimen tavoin, että oikeusasiamiehen on näytettävä toiminnallaan esimerkkiä, tämä tarkoittaisi, että hänen näkemyksensä olisivat jollain tapaa pätevämpiä kuin muiden. Tällaisessa tilanteessa olisi kuitenkin epäloogista, jos unionin tuomioistuin kieltäytyisi – kuten se on tehnytkin – tunnustamasta niiden oikeusasiamiehen päätösten sitovuutta, jotka koskevat sitä, onko unionin elin noudattanut hyvän hallinnon periaatetta.[42]

43. Katson näin ollen, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen todetessaan valituksenalaisen tuomion 86 kohdassa, että ”jo pelkästään [TUM-periaatteen] loukkaamisen voidaan katsoa – – olevan – – riittävän ilmeinen rikkominen”.

44. Unionin yleinen tuomioistuin totesi vielä valituksenalaisen tuomion 88 kohdassa, että TUM-periaatteen tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille. Oikeusasiamies ei riitauta tätä toteamusta, joten seuraavat huomautukseni ovat pelkkiä ylimääräisiä huomautuksia.

38 — Ks. vastaavasti tuomio 28.6.2007, Internationaler Hilfsfonds v. komissio (C-331/05 P, EU:C:2007:390, 26 kohta).

39 — Tuomio 23.3.2004, Euroopan oikeusasiamies v. Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, 50 kohta).

40 — Tuomio 23.3.2004, Euroopan oikeusasiamies v. Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, 52 kohta).

41 — Tuomio 23.3.2004, Euroopan oikeusasiamies v. Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, 52 kohta; kursivointi tässä). Suksi, M., totesi unionin tuomioistuimen luoneen ”pidättyväisyyden periaatteen” kommentoidessaan kyseistä tuomiota julkaisussa *Common Market Law Review*, nro 42, Kluwer Law, Alankomaat, 2005, s. 1773.

42 — Ks. vastaavasti tuomio 25.10.2007, Komninou ym. v. komissio (C-167/06 P, ei julkaistu, EU:C:2007:633, 44 kohta).

45. Unionin yleinen tuomioistuin mainitsi ensisijaisena lähteenä kyseiselle toteamukselleen oman oikeuskäytäntönsä, jossa TUM-periaatteeseen oli viitattu yksityisiä suojelevana oikeussääntönä.[43] Unionin tuomioistuin ei käsittääkseni ole todennut mitään vastaavaa.[44] Toisaalta perusoikeuskirjan – jonka osa TUM-periaate on – kansalaisten oikeuksia koskevaan V osastoon sisältyvän 41 artiklan otsikossa viitataan hyvää hallintoa koskevaan ”oikeuteen”. Lisäksi perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan ”oikeuksia” voidaan ”käyttää”, ja sen 51 artiklan 1 kohdan mukaan unionin hallinnon on ”kunnioitettava” niitä.[45]

46. Kuten perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohtaa koskevissa selityksissä todetaan, kunnioitettavat oikeudet ovat *subjektiivisia* oikeuksia. Tässä yhteydessä voidaan katsoa, että TUM-periaatteen todellisena tavoitteena on suojata yhteistä etua varmistamalla, että hallinto toimii yleisesti oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti. Tämä pätee erityisesti oikeusasiamieheen, jonka tehtävänä ei ole myöntää kantelun tekijälle kantelussa vaadittua hyvitystä vaan päätöksen 94/262 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti pikemminkin paljastaa unionin hallinnon toiminnan epäkohtia. Tämä tavoite voi samanaikaisesti olla tietyn yksityisen – käsiteltävässä asiassa Staelenin – edun mukainen, mutta tilanteen ei voida olettaa olevan aina näin. Tuomion Nölle II tarkempi tarkastelu näyttää tukevan tätä näkemystä: siinä viitataan erityisesti siihen oikeudelliseen tai tosiasialliseen ominaisuuteen, jossa asianomaiset osallistuvat hallinnolliseen menettelyyn.[46] Kuten jäljempänä 91 kohdassa kuvataan, mielestäni se, loukkaako kyseisen periaatteen huomiotta jättäminen yksityiselle annettua oikeutta, riippuu tästä syystä kyseessä olevista olosuhteista.

47. Tästä syystä pidän valituksenalaisen tuomion 88 kohtaa liian ehdottomana. On kuitenkin todettava, ettei oikeusasiamies ole riitauttanut tätä osaa tuomiosta.

48. Edellä esitetystä seuraa joka tapauksessa, että oikeusasiamiehen ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on perusteltu.

c) Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa: parlamentin 22.3.2007 antaman lausunnon vääristämisestä koostuvan TUM-periaatteen loukkaamisen ilmeinen luonne

49. Myös ensimmäisen valitusperusteen toinen osa on perusteltu.

50. Unionin yleinen tuomioistuin rinnasti nimittäin valituksenalaisen tuomion 142 kohdassa toisiinsa virheen, joka muodostui parlamentin 22.3.2007 antaman lausunnon sisällön vääristämisestä, ja huolimattoman toiminnan asian tutkinnassa, mikä merkitsi riittävän ilmeistä unionin oikeuden rikkomista. Unionin yleinen tuomioistuin tyytyi tässä yhteydessä toteamaan, että ”oikeusasiamiehellä ei nimittäin ole harkintavaltaa, kun kyse on asiakirjan sisällön esittämisestä”.

51. Vaikka tämä toteamus on oikein, se ei sinänsä riitä osoittamaan virheen vakavuutta. Unionin yleinen tuomioistuin ei etenkään tutkinut, oliko virhe tahallinen ja oliko se anteeksiannettava[47] – erityisesti kun otetaan huomioon, että oikeusasiamies väitti ensimmäisessä oikeusasteessa kyseessä olleen pelkän virheen, joka oli korjattu. Sillä ei joka tapauksessa ole merkitystä, että oikeusasiamies myönsi tehneensä virheen.

43 — Tuomio 18.9.1995, Nölle v. neuvosto ja komissio (T-167/94, EU:T:1995:169, 76 kohta).

44 — Kysymykseen siitä, annetaanko päätöksen 94/262 mukaisilla oikeusasiamiehen valtuuksilla oikeuksia yksityisille, on vastattu kieltävästi 10.4.2002 annetussa tuomiossa Lamberts v. Euroopan oikeusasiamies (T-209/00, EU:T:2002:94, 87 kohta).

45 — Perusoikeuskirjasta on tullut sitova tuomion 23.3.2004, Euroopan oikeusasiamies v. Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174) antamisen jälkeen. Tältä osin tuomio 18.9.1995, Nölle v. neuvosto ja komissio (T-167/94, EU:T:1995:169)mainitaan perusoikeuskirjan tulkintaa varten laadituissa selityksissä (EUVL 2007, C 303, s. 17) perusoikeuskirjan 41 artiklaa koskevassa osassa: SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaan selitykset on otettava huomioon perusoikeuskirjan tulkinnassa.

46 — Tuomio 18.9.1995, Nölle v. neuvosto ja komissio (T-167/94, EU:T:1995:169, 76 kohta).

47 — Ks. vastaavasti tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 56 kohta). Vaikka kyseisessä kohdassa viitataan ”oikeudellisen [virheen] anteeksiannettavuuteen”, tätä perustetta voidaan kuitenkin soveltaa myös tosiseikkoja koskeviin virheisiin, sillä kyseisessä kohdassa ei luetella tyhjentävästi kaikkia merkityksellisiä tekijöitä.

52. Mielestäni käsiteltävä asia eroaa olennaisesti erityisesti tilanteesta, josta oli kyse tuomion M v. Euroopan oikeusasiamies taustalla olleessa asiassa. Siinä se, että oikeusasiamies korjasi alkuperäisen virheen (joka muodostui siitä, että oikeusasiamiehen päätöksen julkisessa versiossa oli mainittu nimeltä tietty unionin virkamies hallinnollista epäkohtaa koskevan tapauksen yhteydessä), ei lieventänyt kyseisen unionin oikeuden rikkomisen ilmeistä luonnetta.[48] Käsiteltävässä asiassa 22.3.2007 annetun parlamentin lausunnon sisällön vääristely ei sen sijaan käy välittömästi ilmi eikä erityisesti sekään, miksi kyseistä virhettä ei voitu korjata.

53. Merkitystä ei ole valituksenalaisen tuomion 102 kohdassa esitetyllä unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksella, jonka mukaan ”[virhe] – – merkitsee sitä, että – – sellaisen tosiseikan huomioon ottamisessa, jota oikeusasiamies itsekin on pitänyt asiassa merkityksellisenä, on syyllistytty huolimattomuuteen”. Kyseisen toteamuksen perusteella voidaan todeta se, että TUM-periaatetta oli loukattu, muttei sitä, että rikkominen oli riittävän ilmeinen.

54. Toisin kuin Staelen väittää, myöskään valituksenalaisen tuomion 290 kohdasta ei käy ilmi, että rikkominen oli riittävän ilmeinen. Kuten oikeusasiamies väittää, tätä seikkaa ei joka tapauksessa muuta se, että unionin yleinen tuomioistuin pohti valituksenalaisen tuomion 291 ja 292 kohdassa sitä, voitiinko oikeusasiamiehen toteuttamilla toimenpiteillä korvata Staelenille väitetysti aiheutunut henkinen kärsimys, sillä tämä pohdinta liittyy vahingon määrän arviointiin eikä rikkomisen ilmeiseen luonteeseen.[49]

55. Unionin yleinen tuomioistuin ei nimittäin tosiasiassa millään tavalla selitä – vaikka sen pitäisi tehdä niin[50] – sitä, miten oikeusasiamiehen huolimaton toiminta merkitsi riittävän ilmeistä unionin oikeuden rikkomista. Vaikka tämän päättelyn katsottaisiin seuraavan implisiittisesti valituksenalaisen tuomion 88 kohdasta, kyseinen tuomio olisi ristiriitainen, sillä unionin yleinen tuomioistuin totesi tarkastelunsa aluksi tuomion 72 kohdassa, että kun oikeusasiamiehellä ei ole ollenkaan harkintavaltaa, jo pelkän rikkomisen ”voidaan katsoa” olevan tällainen riittävän ilmeinen rikkominen.

56. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei mielestäni joka tapauksessa täyttänyt asianmukaisesti velvoitettaan perustella, miksi se, että oikeusasiamies vääristeli 22.3.2007 annetun parlamentin lausunnon sisältöä, merkitsi TUM-periaatteen riittävän ilmeistä loukkaamista.

d) Ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa: sen TUM-periaatteen loukkaamisen vakavuus, joka muodostui siitä, ettei ollut tutkittu, oliko kyseinen tieto toimitettu muille unionin elimille

57. Ensimmäisen valitusperusteen kolmannessa osassa on kyse unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksesta, jonka mukaan oikeusasiamies oli loukannut TUM-periaatetta riittävän ilmeisesti, jotta unioni oli siitä sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa, kun se ei ollut tutkinut, oliko kyseinen tieto toimitettu muille unionin elimille.

58. Valituksenalaisen tuomion 143 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi erityisesti, että oikeusasiamies ”ei – – osoita tutkineensa ja saaneensa haltuunsa sen selvittämiseksi merkityksellisiä seikkoja, oliko kyseinen soveltuvien hakijoiden luettelo toimitettu 17.5.2005 ja 14.5.2007 välisenä aikana muille unionin toimielimille, elimille ja laitoksille, ja jos oli, milloin ja miten”. Tämän jälkeen se totesi, että huolimattomuuteen syyllistyminen merkitsi riittävän ilmeistä rikkomista.

48 — Tuomio 24.9.2008, M v. Euroopan oikeusasiamies (T-412/05, ei julkaistu, EU:T:2008:397; ks. erityisesti 134 kohta). Ks. vastaavasti tuomio 7.2.1990, Culin v. komissio (C-343/87, EU:C:1990:49, 28 kohta).

49 — Ks. vastaavasti tuomio 14.10.2014, Giordano v. komissio (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, 37–40 kohta).

50 — Ks. mm. tuomio 26.5.2016, Rose Vision v. komissio (C-224/15 P, EU:C:2016:358, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59. Kuten oikeusasiamies perustellusti huomautti, tämä toteamus perustuu valituksenalaisen tuomion 86 kohdassa esitettyyn oikeuskäytännön tulkintaan. Koska kyseinen tulkinta on mielestäni virheellinen, sellainen on siten myös valituksenalaisen tuomion 143 kohta.

60. Jos unionin tuomioistuin ei yhdy kantaani eikä pidä valituksenalaisen tuomion 86 kohtaa virheellisenä, mielestäni unionin yleinen tuomioistuin teki joka tapauksessa oikeudellisen virheen, kun se ei täyttänyt asianmukaisesti perusteluvelvollisuuttaan.

61. Unionin yleinen tuomioistuin ei nimittäin tosiasiassa perustele lainkaan sitä, miksi se, että oikeusasiamies ei tutkinut, oliko kyseinen tieto toimitettu muille unionin elimille, merkitsi TUM-periaatteen riittävän ilmeistä loukkaamista. Unionin yleisen tuomioistuimen pelkkä toteamus siitä, ettei oikeusasiamies ollut osoittanut tutkineensa ja saaneensa haltuunsa merkityksellisiä seikkoja, ei selitä virheen vakavuutta, vaan toteamus koskee pikemminkin sitä, että oikeusasiamies joutuu ottamaan vastuulleen riskin tähän liittyvän näytön puutteellisuudesta. Päättelyn mahdollisesta implisiittisyydestä viittaan edellä 55 kohdassa esittämääni toteamukseen.

62. Tästä seuraa, että ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa on hyväksyttävä.

e) Ensimmäisen valitusperusteen neljäs osa: sen TUM-periaatteen loukkaamisen vakavuus, joka muodostui siitä, ettei ollut tutkittu, oliko kyseinen tieto toimitettu parlamentin pääosastoille

63. Todettuaan, että oikeusasiamies ”ei – – ole osoittanut tutkineensa ja saaneensa haltuunsa sen arvioimiseksi merkityksellisiä seikkoja, oliko kyseinen tieto toimitettu”, unionin yleinen tuomioistuin päätteli valituksenalaisen tuomion 144 kohdassa, että se, ettei oikeusasiamies tutkinut, oliko kyseinen tieto toimitettu parlamentin pääosastoille, oli riittävän ilmeinen rikkominen synnyttääkseen sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun.

64. Kuten oikeusasiamies perustellusti huomautti, tämäkin toteamus perustuu valituksenalaisen tuomion 86 kohdassa esitettyyn oikeuskäytännön virheelliseen tulkintaan.

65. Katson edellä 60 ja 61 kohdassa esittämäni kaltaisista syistä joka tapauksessa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se ei täyttänyt velvollisuuttaan perustella, miksi se, ettei oikeusasiamies ollut tutkinut, oliko kyseinen tieto toimitettu parlamentin pääosastoille, merkitsi riittävän ilmeistä TUM-periaatteen loukkaamista.

66. Näin ollen ensimmäisen valitusperusteen neljäs osa, ja siten koko valitusperuste, on perusteltu.

C *Toinen valitusperuste: unionin vastuun syntyminen siitä, että oikeusasiamies loukkasi TUM-periaatetta oma-aloitteisessa tutkinnassa*

1. Asianosaisten lausumat

67. Oikeusasiamies on väittänyt alusta alkaen, että tarkastellessaan kilpailun läpäisseiden hakijoiden luettelon voimassaoloaikaa suhteessa TUM-periaatteen loukkaamiseen unionin yleinen tuomioistuin lausui kanteen ulkopuolelta, sillä Staelenin kanne koski ilmeistä arviointivirhettä. Oikeusasiamies väittää lisäksi, että päätöksen 94/262 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa hänelle annetaan valtuudet hankkia näyttöä eri tavoin ja päättää, toteuttaako hän lisää tutkintatoimenpiteitä. Hänen mukaansa hän voi laillisesti luottaa toimielimen toimittamista tiedoista muodostuvaan näyttöön, jos sen luotettavuudesta ei ole epäilystä. Oikeusasiamiehen mukaan ei ollut syytä, jonka vuoksi hän ei olisi voinut perustaa kantaansa parlamentin 15.11.2010 antamaan vastaukseen, jonka tämä oli antanut hänen oma-aloitteisen tutkinnan aikana esittämäänsä kysymykseen, eikä Staelen myöskään reagoinut tähän vastaukseen saatuaan siitä tiedon. Oikeusasiamies väittää, ettei hän pystynyt ennakoimaan sitä, että

parlamentti korjaisi näitä tietoja lähes kolme vuotta myöhemmin, ja ettei valituksenalaisessa tuomiossa joka tapauksessa selitetä, miksi hänen virheensä on riittävän ilmeinen. Hän moittii unionin yleistä tuomioistuinta vielä siitä, että tämä totesi virheellisesti ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 113 kohdassa oikeusasiamiehen toimittaneen asiakirjat, joista kävi ilmi parlamentin 15.11.2010 antaman lausunnon virheellisyys, ja toiseksi sen 199 kohdassa, että ”kaikkien – – kilpailun alun perin läpäisseiden hakijoiden nimet olivat – – merkittyinä kyseiseen soveltuvien hakijoiden luetteloon ainakin kahden vuoden, neljän kuukauden ja 20 päivän ajan”, vaikka ainoastaan yhden hakijan nimi oli merkittynä kyseiseen luetteloon hieman pidemmän aikaa kuin Staelenin nimi, kuten valituksenalaisen tuomion 201 kohdassa todetaan. [51]

68. Staelen väittää, että hallinnon vilpitöntä mieltä koskeva olettama on kumottavissa. Staelenin mukaan on niin, että tietojen luotettavuus on tosiasiassa kyseenalaistettu sillä hetkellä, kun oikeusasiamies on ottanut kantelun tutkittavaksi. Kantelijoiden vilpittömällä mielellä olisi hänen mielestään kuitenkin katsottava olevan etusija hallinnon vilpittömään mieleen verrattuna, sillä oikeusasiamiehen tutkinnassa etusijalla on kantelijoiden etu. Staelen päättelee, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt virhettä katsoessaan, ettei oikeusasiamiehellä ollut riittävästi näyttöä päätöksen tekemiseksi ja että tämä virhe oli riittävän ilmeinen synnyttääkseen unionin vastuun.

2. Asian tarkastelu

69. Oikeusasiamiehen väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin lausui kanteen ulkopuolelta, on hylättävä. Kuten edellä 38 ja 39 kohdassa todetaan, TUM-periaatteen ja tutkinnan aloittamista ja sen suoritustapaa koskevan oikeusasiamiehen harkintavallan välillä on läheinen yhteys. Unionin yleinen tuomioistuin ei missään määrin määritellyt uudelleen kanteen kohdetta vaan ainoastaan ilmaisi Staelenin esittämän ilmeistä arviointivirhettä koskevan väitteen TUM-periaatteen rikkomiseen liittyvänä väitteenä, kuten se saattoi perustellusti tehdä. [52]

70. Kyseisen valitusperusteen loppuosa jakautuu mielestäni kahteen osaan: ensimmäisessä oikeusasiamies väittää, ettei hän loukannut TUM-periaatetta, kun hän ei tehnyt tarkempia tutkimuksia saatuaan parlamentin vastauksen. Toisessa hän väittää, ettei hänen menettelynsä joka tapauksessa merkinnyt riittävän ilmeistä rikkomista, jotta unioni olisi siitä sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa. Käsittelen toista valitusperustetta tässä järjestyksessä.

a) Toisen valitusperusteen ensimmäinen osa: parlamentin 22.3.2007 antamaan lausuntoon luottamisesta väitetysti muodostuva TUM-periaatteen loukkaaminen

71. Valituksenalaisen tuomion kohdat, joita oikeusasiamies erityisesti moittii, eli 199, 205 ja 223 kohta, liittyvät kaikki valituksenalaisen tuomion 197 kohdassa toistettuun väitteeseen, jonka mukaan oikeusasiamies teki virheen, kun hän ei katsonut Staelenin tulleen syrjityksi sillä perusteella, kuinka pitkään hänen nimensä oli merkittynä soveltuvien hakijoiden luetteloon verrattuna muihin kilpailun läpäisseisiin hakijoihin.

72. Ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että oikeusasiamies moittii perustellusti edellä 67 kohdassa mainittuja tosiseikkoja koskevia toteamuksia. Vaikka oikeusasiamies ei väitä unionin yleisen tuomioistuimen vääristäneen tosiseikkoja asian käsittelyssä ensimmäisessä oikeusasteessa, nämä moitteet ovat kuitenkin tehottomia, sillä kyseisillä mahdollisilla virheillä ei ole merkitystä. Kun tarkastellaan ensinnäkin ilmaisun ”ainakin” virheellistä käyttöä, unionin yleinen tuomioistuin totesi

51 — Valituksenalaisen tuomion 201 kohdan englanninkielisessä versiossa on käännösvirhe, sillä siinä käytetään monikkoa (”– – shorter than that for the other successful *candidates* – –”), kun taas tuomion oikeudenkäyntikielellä laaditussa ranskankielisessä versiossa todetaan ”– – une durée inférieure à celle d’*un* des autres lauréats du concours – –” (kursivointi tässä).

52 — Ks. vastaavasti tuomio 1.7.2008, Chronopost v. UFEX ym. (C-341/06 P ja C-342/06 P, EU:C:2008:375, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

valituksenalaisen tuomion 203 kohdassa ainoastaan – ja perustellusti –, että parlamentin antama selitys oli virheellinen. Vaikka asiakirja-aineistosta toiseksi ilmenee, että keskeinen parlamentin asiakirja, jossa todettiin, että sen 15.11.2010 antama lausunto oli virheellinen, toimitettiin Staelenin eikä oikeusasiamiehen aloitteesta,[53] valituksenalaisen tuomion 113 kohdassa ei viitata juuri tuohon asiakirjaan. Näin ollen merkitystä ei ole sillä, että asiakirja toimitettiin Staelenin pyynnöstä.

73. Mielestäni unionin yleinen tuomioistuin ei joka tapauksessa voinut pätevästi todeta, kuten se teki valituksenalaisen tuomion 205 kohdassa, että oikeusasiamies loukkasi TUM-periaatetta katsoessaan oma-aloitteisen tutkintansa päätteeksi, ettei parlamentti ollut syyllistynyt hallinnolliseen epäkohtaan, ”saamatta käyttöönsä tietoja, joilla kunkin kilpailun läpäisseen hakijan palvelukseen ottamisen ajankohta olisi vahvistettu, ja koska nämä selitykset ovat osoittautuneet perusteettomiksi”.

74. Kun erityisesti otetaan huomioon, että nämä selitykset osoittautuivat myöhemmin perusteettomiksi, epäilen vahvasti, että sen arviointi, onko viranomainen noudattanut TUM-periaatetta, voisi pätevästi riippua ainoastaan tai pääasiassa tapahtumista, jotka ajoittuvat moititun toiminnan jälkeiseen aikaan. Virhettä ei voida todeta yksinomaan jälkiviisaasti.

75. Unionin yleinen tuomioistuin totesi puolestaan valituksenalaisen tuomion 204 kohdassa yleisesti, että ”se, että toimielimen oikeusasiamiehelle tutkinnan yhteydessä antama selitys saattaa vaikuttaa uskottavalta, ei vapauta oikeusasiamiestä vastuustaan varmistaa se, että tosiseikat, joihin tämä selitys perustuu, pitävät paikkansa, jos kyseinen selitys on ainoa perusta hänen toteamukselleen siitä, että kyseisen toimielimen hallinnossa ei ole ilmennyt hallinnollista epäkohtaa”. Tämä toteamus ei kuitenkaan yksinkertaisesti riitä osoittamaan, ettei oikeusasiamies noudattanut TUM-periaatetta.

76. Kuten edellä 32 kohdassa selitettiin, TUM-periaatteen noudattamista on arvioitava merkityksellisten tosiseikkojen, kyseistä menettelyä sääntelevien sovellettavien sääntöjen ja hallinnon toiminnan perusteella. Tästä syystä merkitystä ei ole jyrkän ehdottomalla näkemyksellä, jollainen on esitetty valituksenalaisen tuomion 204 kohdassa. Siitä jää vähintäänkin sellainen virheellinen vaikutelma, että oikeusasiamies olisi noudattanut kyseistä periaatetta, jos hän olisi perustanut näkemyksensä kahteen toteamukseen.

77. Merkityksellisten tosiseikkojen ja sovellettavien sääntöjen tarkastelu tukee näkemystä siitä, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen.

78. Merkityksellisistä tosiseikoista on todettava ensinnäkin, että kuten oikeusasiamies väittää Staelenin sitä kiistämättä, Staelen – joka oli tätä ennen nimenomaisesti kieltänyt oikeusasiamiestä kirjoittamasta hänelle, kuten valituksenalaisen tuomion 26 kohdassa todetaan – ei esittänyt huomautuksia parlamentin 15.11.2010 antamasta lausunnosta, eivätkä niitä esittäneet myöskään Staelenin edustajat sen jälkeen, kun hän oli kieltänyt suoran yhteydenpidon.[54]

79. Toiseksi valituksenalaisen tuomion 42 kohdasta ilmenee, ettei oma-aloitteista tutkintaa ollut syytä jatkaa, koska Staelen vastusti sitä ja koska kyse ei ollut ylivoimaisesta yleisestä edusta. Tästä syystä oikeusasiamies päätti tutkinnan, josta on muistettava, että se aloitettiin Staelenin väittämien virheiden korjaamiseksi.

53 — Ensimmäisessä oikeusasteessa esitetystä asiakirja-aineistosta ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin kehotti Staelenin 12.2.2014 esittämän pyynnön johdosta kirjaajan 20.3.2014 tekemällä päätöksellä parlamenttia esittämään kirjalliset huomautuksensa valituksenalaisen tuomion 52 kohdassa mainitussa, parlamentin ja Staelenin välisessä vahingonkorvausta koskevassa samanaikaisessa asiassa (jossa annettiin 29.4.2015 tuomio CC v. parlamentti, T-457/13 P, EU:T:2015:240), ja tämä esitti huomautuksensa 27.3.2014. Parlamentin kyseisessä asiassa esittämästä vastauskirjelmästä (jonka oikeusasiamies on liittänyt käsiteltävään valitukseensa) ilmenee, että parlamentti väitti saaneensa mainitun menettelyn aikana uutta tietoa kilpailun EUR/A/151/98 läpäisseiden hakijoiden alkuperäiseen luetteloon sisällyttämisen voimassaoloajasta (ks. kyseisen tuomion 70–78 kohta).

54 — Ks. myös oma-aloitteisen tutkinnan päättämisestä 31.3.2011 tehdyn oikeusasiamiehen päätöksen 61 kohta.

80. Kolmanneksi unionin yleisen tuomioistuimen esille ottamien tosiseikkojen perusteella ei voida päätellä, ettei oikeusasiamies olisi voinut luottaa parlamentin 15.11.2010 antamaan lausuntoon joko sen aiemman menettelyn tai jonkin muun syyn vuoksi.

81. Olen jo todennut sovellettavista säännöistä edellä 41 kohdassa, että oikeusasiamiehellä on laaja harkintavalta. Päätöksen 94/262 9 artiklan 1 kohdassa todetaan lisäksi, että oikeusasiamies hoitaa tehtäväänsä sekä unionin että sen kansalaisten yleisen edun mukaisesti, eikä ainoastaan, kuten Staelen väittää, yksityisen edun ajamiseksi. Koska yleistä etua on arvioitava kunkin yksittäisen asian olosuhteiden perusteella siitä riippumatta, onko se otettu esiin kantelun perusteella vai omasta aloitteesta, ei ole syytä rajoittaa niiden arviointiperusteiden lukumäärää, joita oikeusasiamies voi käyttää harkintavaltaansa käyttäessään, eikä toisaalta ole myöskään syytä edellyttää häneltä, että hän nimenomaisesti käyttäisi tiettyjä arviointiperusteita.[55] Tämä pätee todennäköisesti erityisesti tutkintaan, jonka oikeusasiamies on aloittanut omasta aloitteestaan. Tästä huolimatta unionin yleinen tuomioistuin jätti yksinkertaisesti huomiotta parlamentin 15.11.2010 antaman vastauksen ja sen, että oikeusasiamies piti sitä vakuuttavana. Tällainen toimintatapa, jossa unionin yleinen tuomioistuin korvaa näin oikeusasiamiehen arvioinnin omalla arvioinnillaan, on ristiriidassa oikeusasiamiehen erityistehtävän kanssa.

82. Se on lisäksi vastoin unionin oikeuden perusperiaatteita, joilla säännellään oikeusasiamiehen tapaa suorittaa tutkintansa.

83. Muistutan ensinnäkin, että unionin toimielimillä on velvollisuus tehdä keskenään vilpitöntä yhteistyötä[56] ja että unionin tuomioistuimilla on toimivalta valvoa, onko velvollisuus täytetty asianmukaisesti. Oikeusvaltioperiaatetta noudattavissa yhteiskunnissa tähän liittyy läheisesti myös rehellisyyttä koskeva velvollisuus. Näin ollen elinten esittämiin lausuntoihin liittyy – kumottavissa oleva – olettama niiden todenperäisyydestä.[57] Jos unionin elimen antama lausunto muodostaa täydellisen vastauksen oikeusasiamiehen esittämiin kysymyksiin, hän ei voi epäillä sen todenpitävyyttä tai taustalla olevia syitä ilman perusteltua syytä. Jos täydellistä vastausta ei anneta, oikeusasiamies kuitenkin voi ja hänen todennäköisesti myös pitää jatkaa tutkintaa. Staelenin väitteelle siitä, että olettama on kumottu, kun oikeusasiamies ottaa kantelun käsiteltäväksi, ei löydy perusteita päätöksestä 94/262: se, että kantelu otetaan käsiteltäväksi, ei tarkoita, että se on perusteltu, sillä mainitun päätöksen sisältämät käsiteltäväksi ottamista koskevat säännöt liittyvät puhtaasti muotoseikkoihin (ks. mm. päätöksen 94/262 2 artiklan 2–4, 7 ja 8 kohta). Muussa tapauksessa päätöksen 94/262 3 artiklan 6 kohta, jossa viitataan ainoastaan hallinnollisen epäkohdan mahdollisuuteen, menettäisi merkityksensä.

84. Toiseksi unionin oikeudessa vallitsee vapaan todistusharkinnan periaate, ja ainoa merkityksellinen peruste arvioitaessa esitettyjä todisteita on niiden luotettavuus.[58] Kun todisteet ovat riittävän luotettavia ja uskottavia, tutkinnan jatkaminen voi siis olla turhaa.

85. Lyhyesti sanottuna merkitykselliset tosiseikat tai sovellettavat säännöt eivät kummatkaan tue käsitystä siitä, että oikeusasiamies olisi loukannut TUM-periaatetta.

86. Unionin yleinen tuomioistuin ei nimittäin voinut pelkästään parlamentin 15.11.2010 antaman lausunnon virheellisyyden vuoksi päätellä, että oikeusasiamies oli loukannut TUM-periaatetta.

55 — Ks. TUM-periaatteen soveltamisesta komission arvioidessa unionin etua, johon kantelija on vedonnut väittäessään, että kilpailusääntöjä on rikottu, tuomio 17.5.2001, IECC v. komissio (C-450/98 P, EU:C:2001:276, 57 ja 58 kohta).

56 — Ks. vastaavasti tuomio 6.10.2015, neuvosto v. komissio (C-73/14, EU:C:2015:663, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 — Ks. analogisesti tuomio 26.4.2005, Sison v. neuvosto (T-110/03, T-150/03 ja T-405/03, EU:T:2005:143, 29 kohta) (pysytettiin muutoksenhakuvaiheessa tuomiolla 1.2.2007, Sison v. neuvosto, C-266/05 P, EU:C:2007:75).

58 — Tuomio 25.1.2007, Dalmine v. komissio (C-407/04 P, EU:C:2007:53, 63 kohta).

87. On muistettava, että unionin yleinen tuomioistuin päätteli TUM-periaatteen loukkauksen lähinnä vertaamalla sitä toteutunutta ajanjaksoa, jonka Staelenin nimi oli merkittynä kilpailun läpäisseiden hakijoiden luetteloon, parlamentin 15.11.2010 antamaan vastaukseen. Ensimmäisen oikeusasteen käsittelyssä saatujen tietojen perusteella unionin yleinen tuomioistuin totesi, että Staelenin nimi oli merkittynä luetteloon kuukausi ja kahdeksan päivää lyhyemmän aikaa kuin toisen jäljellä olleen kilpailun läpäisseen hakijan nimi ja että parlamentin 15.11.2010 antama vastaus oli virheellinen. Minua häiritsee se, että unionin yleinen tuomioistuin näyttää alusta alkaen yhdistäneen toisiinsa sen selvittämisen, onko oikeusasiamies syyllistynyt huolimattomuuteen, ja sen täysin erillisen asian selvittämisen, tapahtuiko syrjintää tosiasiassa. Vaikka oletettaisiin, että parlamentin lausunto olisi ollut yhdenmukainen kyseisten toteamusten kanssa, on joka tapauksessa täysin selvää, että pelkästään sen perusteella, että yhden muun hakijan nimi oli merkittynä luetteloon hieman yli kuukauden pidempään kuin Staelenin nimi, ei voitu päätellä, ettei hänen nimensä ollut merkittynä kyseiseen luetteloon lähes yhtä pitkään kuin muiden hakijoiden nimet, eikä varsinkaan, että oikeusasiamies olisi toiminut tässä yhteydessä huolimattomasti. Nämä tiedot eivät siis voi olla ratkaisevia.

88. Vaikka parlamentin 15.11.2010 antama lausunto osoittautui paljon myöhemmin virheelliseksi, se ei näin ollen tarkoita, ettei oikeusasiamies toiminut huolellisesti. Vaikuttaa pikemminkin siltä, ettei Staelen tukenut vaaditulla tavalla väitettään siitä, että hän oli joutunut syrjityksi, mitä oikeusasiamies oli huolellisuusvelvoitteen mukaisesti velvollinen tutkimaan tarkemmin.

89. Näin ollen toisen valitusperusteen ensimmäinen osa on mielestäni perusteltu.

b) Toisen valitusperusteen toinen osa: sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntyminen

90. Jos unionin tuomioistuin toteaa oikeusasiamiehen loukanneen TUM-periaatetta, huomautan, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 205 kohdassa esittämä toteamus sen riittävän ilmeisestä loukkaamisesta perustuu tuomion 86 kohdassa omaksuttuun yleiseen lähestymistapaan, jota pidän virheellisenä.

91. Edellä 46 kohdassa todetun lisäksi katson, että oikeusasiamiehen omasta aloitteestaan aloittamassa tutkinnassa TUM-periaatteen noudattamisen tavoitteena ei tyypillisesti ole suojata tietyn kansalaisen oikeuksia vaan pikemminkin varmistaa mahdollista hallinnollista epäkohtaa koskevan tutkinnan luotettavuus. Kuten oikeusasiamies totesi istunnossa, hän ei kuitenkaan ainakaan muodollisesti riitauta valituksenalaisen tuomion 88 kohdassa olevaa toteamusta.

92. Edellä 60 ja 61 kohdassa esitettyjen kaltaisista syistä unionin yleinen tuomioistuin teki joka tapauksessa oikeudellisen virheen, kun se ei valituksenalaisen tuomion 84–86 kohdassa esittämiensä yleisten perustelujen lisäksi selittänyt, miksi se, ettei oikeusasiamies suorittanut lisätutkimuksia parlamentin lausunnon johdosta, merkitsi riittävän ilmeistä TUM-periaatteen loukkaamista.

93. Edellä esitetystä seuraa, että toisen valitusperusteen toinen osa, ja siten koko toinen valitusperuste, on hyväksyttävä.

D *Kolmas valitusperuste: unionin vastuun syntyminen siitä, että oikeusasiamies laiminlöi velvollisuutensa toimia kohtuullisen ajan kuluessa*

1. Asianosaisten lausumat

94. Oikeusasiamies on unionin yleisen tuomioistuimen kanssa yhtä mieltä siitä, että hän vastasi Staelenin 19.10.2007 ja 24.1.2008 päivättyihin kirjeisiin kohtuuttoman myöhään eli vasta 1.7.2008, mutta väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin selitä, miksi tämä on kohtuullisessa ajassa toimimista koskevan velvollisuuden riittävän ilmeinen loukkaaminen, josta unioni voi olla sopimussuhteen

ulkopuolisessa vastuussa. Oikeusasiamiehen mukaan unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 269 kohdassa virheellisesti rinnastanut kyseisen velvollisuuden laiminlyönnin vahingonkorvauksen maksamiseen. Hän väittää joka tapauksessa, ettei unionin yleinen tuomioistuin ottanut huomioon kaikkia merkityksellisiä seikkoja, kuten sitä, että oikeusasiamies pyysi anteeksi myöhäistä vastaustaan.

95. Staelen väittää – vaikka tämä väite sisältyykin hänen ensimmäisen valitusperusteen toiseen osaan antamaansa vastaukseen –, että unionin yleinen tuomioistuin selitti riittävän tarkkaan valituksenalaisen tuomion 290 kohdassa, miksi myöhäinen vastaaminen merkitsi unionin oikeuden riittävän ilmeistä rikkomista.

2. Asian tarkastelu

96. Kun sovellettavista määräajoista ei ole annettu erityistä säännöstöä, oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että unionin elimet käyttävät toimivaltaansa kohtuullisessa ajassa. Kuluneen ajan kohtuullisuutta on arvioitava kunkin asian kaikkien olosuhteiden perusteella niin, että huomioon otetaan erityisesti oikeusriidan merkitys asianomaiselle, asian monimutkaisuus ja unionin toimielimen läpikäymät menettelyn eri vaiheet sekä se, miten asianomaiset ovat toimineet menettelyn kuluessa. Ajan kohtuullisuutta ei nimittäin voida määritellä tarkan, abstraktisti määritellyn enimmäiskeston avulla.[59]

97. On riidatonta, että oikeusasiamies laiminlöi velvollisuutensa toimia kohtuullisessa ajassa, kun hän vastasi Staelenin 19.10.2007 ja 24.1.2008 päivättyihin kirjeisiin vasta 1.7.2008. Vastaus saapui yli kahdeksan kuukauden kuluttua Staelenin ensimmäisestä kirjeestä ja yli viiden kuukauden kuluttua hänen toisesta kirjeestään. Oikeusasiamies moittii käsiteltävällä valitusperusteellaan sitä, että tämä laiminlyönti on valituksenalaisen tuomion 269 kohdassa katsottu riittävän ilmeiseksi oikeussäännön rikkomiseksi. Unionin yleinen tuomioistuin totesi kyseisessä kohdassa, että ”koska kantajalla on oikeus siihen, että hänen vaatimuksensa käsitellään kohtuullisessa ajassa, se, että tällaista aikaa ei noudateta, merkitsee sellaisen oikeussäännön, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, riittävän ilmeistä rikkomista, joka voi johtaa unionin vastuuseen”.

98. Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin sekoitti toisiinsa yhtäältä oikeussäännön riittävän ilmeistä rikkomista – jota arvioidaan tuomiossa Brasserie du pêcheur ja Factortame[60] mainittujen perusteiden mukaisesti – koskevan perusteen ja toisaalta vaatimuksen, jonka mukaan unionin elinten on käytettävä toimivaltaansa kohtuullisessa ajassa – mitä puolestaan arvioidaan muiden, edellä 96 kohdassa mainittujen perusteiden mukaisesti. Oikeuskäytännön mukaan kohtuuttoman viivästyksen on kuitenkin oltava osoitus ilmeisestä huolimattomuudesta, jotta se voi synnyttää unionin vastuun.[61]

99. Oikeusasiamies väittää siis perustellusti, että unionin yleinen tuomioistuin rinnasti toisiinsa kohtuullisessa ajassa toimimista koskevan velvollisuuden kaikenlaisen loukkaamisen ja oikeussäännön riittävän ilmeisen rikkomisen. Tämä kuvastaa edellä valituksenalaisen tuomion 86 kohdassa esitettyä yleistä toteamusta. Tämä näkemys on edellä 35–43 kohdassa esitetyistä syistä oikeudellisesti virheellinen.

100. Edellä 54 kohdassa esitetyistä syistä on hylättävä myös Staelenin väite siitä, että unionin yleinen tuomioistuin selitti, miksi viivästys oli riittävän ilmeinen.

59 — Ks. vastaavasti tuomio 14.6.2016, Marchiani v. parlamentti (C-566/14 P, EU:C:2016:437, 95, 96, 99 ja 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60 — Tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 55–57 kohta).

61 — Tuomio 15.3.1995, COBRECAF ym. v. komissio (T-514/93, EU:C:1995:49, 70 kohta) 15 kuukauden viivästyksestä.

101. Tästä seuraa, ettei unionin yleinen tuomioistuin mielestäni esittänyt syitä sille, miksi kohtuuttoman myöhäisessä vaiheessa esitetty vastaus merkitsi riittävän ilmeistä unionin oikeuden rikkomista. Viittaan soveltuvin osin joka tapauksessa edellä 60 ja 61 kohdassa esittämiini huomautuksiin.

102. Näin ollen ehdotan, että kolmas valitusperuste hyväksytään.

E *Neljäs valitusperuste: Staelenille aiheutuneen henkisen kärsimyksen korvattavuus*

1. Asianosaisten lausumat

103. Oikeusasiamiehen mukaan unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 290 kohdassa perustellusti, että oikeusasiamiehen toiminta sai aikaan luottamuksen menettämisen tätä elintä kohtaan, ja hän on pahoillaan Staelenille aiheutuneesta turhautumisen tunteesta, mutta hän kuitenkin riitauttaa sen, että nämä seikat on rinnastettu henkiseen kärsimykseen. Hän väittää unionin yleisen tuomioistuimen tehneen virheen, kun se ei selittänyt tätä seikkaa millään tavalla.

104. Staelen väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt henkiseen kärsimykseen liittyvää oikeudellista virhettä vaan pikemminkin aliarvioi hänelle aiheutuneen vahingon.

2. Asian tarkastelu

105. Muistutan, että kun unionin yleinen tuomioistuin on todennut vahingon olemassaolon, se on yksin toimivaltainen arvioimaan esitetyn vaatimuksen rajoissa vahingonkorvauksen laadun ja ulottuvuuden. Jotta unionin tuomioistuin voisi kuitenkin harjoittaa unionin yleisen tuomioistuimen tuomioihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa, näiden tuomioiden on oltava riittävästi perusteltuja, ja niissä on vahingon arvioinnin yhteydessä ilmoitettava ne perusteet, joita on käytetty vahingonkorvauksen määrää vahvistettaessa.[62] Vastaavasti unionin yleisen tuomioistuimen suorittama oikeudellinen arviointi vahingon olemassaolosta on seikka, jota unionin tuomioistuin voi valvoa muutoksenhakuvaiheessa.

106. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 290 kohdassa, että oikeusasiamiehen eri virheet saivat Staelenissa aikaan ”tunteen ajan ja energian hukkaamisesta ja luottamuksen menettämisen tätä elintä kohtaan”.[63] Vaikka unionin yleinen tuomioistuin katsoi tuomion 291 kohdassa, että tietyillä oikeusasiamiehen toteuttamilla toimilla vähennettiin Staelenille aiheutunutta vahinkoa, se jatkoi tuomion 292 kohdassa, ettei toimenpiteillä pystytty täysin kompensoimaan vahinkoa, jonka suuruudeksi se arvioi tuomion 294 kohdassa ex aequo et bono 7 000 euroa.

107. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vahinkoon liittyvän toisen edellytyksen, jonka on täytyttävä, jotta sopimussuhteen ulkopuolinen unionin vastuu syntyisi, mukaan vahingon, josta korvausta vaaditaan, on oltava todellinen ja varma.[64]

62 — Ks. tuomio 9.9.1999, Lucaccioni v. komissio (C-257/98 P, EU:C:1999:402, 34 ja 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 — Vaikka valituksessa mainitaan tässä yhteydessä kyseinen valituksenalaisen tuomion kohta ainoastaan suhteessa Staelenin menettämään luottamukseen, siinä myöhemmin riitautetaan näkemys, jonka mukaan ”unionin yleisen tuomioistuimen yksilöimät seikat voivat liittyä henkiseen kärsimykseen”, ja näin viitataan implisiittisesti myös tunteeseen ajan ja energian hukkaamisesta.

64 — Ks. tuomio 9.11.2006, Agraz ym. v. komissio (C-243/05 P, EU:C:2006:708, 27 kohta) ja tuomio 21.2.2008, komissio v. Girardot (C-348/06 P, EU:C:2008:107, 54 kohta)

108. Kynnys, jonka ylittyessä henkisestä kärsimyksestä voidaan määrätä korvauksia, on ymmärrettävästi korkea, eikä unionin tuomioistuin ole pyydettäessä madaltanut kynnystä.[65] Erityisesti kun kumoamiskanteen yhteydessä on nostettu vahingonkorvauskanne, riitautetun toimen kumoaminen on yleensä asiaankuuluva korvaus mahdollisesti aiheutuneesta henkisestä kärsimyksestä, jolloin vahingonkorvausvaatimuksella ei välttämättä ole tarkoitusta.[66] Myöskään epämääräisesti muotoillut vaatimukset henkisen kärsimyksen korvaamisesta eivät oikeuta korvaukseen. Unionin tuomioistuin on esimerkiksi kieltäytynyt myöntämästä korvausta henkisestä kärsimyksestä, joka on aiheutunut urakehitystä koskevasta pitkäaikaisesta epävarmuudesta.[67] Mitä epätavallisempi henkistä kärsimystä koskeva vahingonkorvausvaatimus on, sitä tärkeämpää on, että hakija perustelee sen objektiivisesti. Jos unionin yleinen tuomioistuin katsoo tällaisen vaatimuksen olevan perusteltu, sen olisi vastaavasti esitettävä yksityiskohtaisemmat perustelut, jotta unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa riittävän hyvin.

109. Kun aiheutunut vahinko on erityisen vakava ja lainvastaisuuden toteaminen ei riitä sen korvaamiseen, voi kuitenkin poikkeuksellisesti olla asianmukaista myöntää korvausta henkisestä kärsimyksestä. Esimerkiksi tuomion Culin v. komissio taustalla olleessa asiassa komissio oli hylännyt kantajan ylennyshakemuksen. Komission vastaus kantajan oikaisupyyntöön sisälsi hänen johtamiskykyään koskevan kielteisen arvion, joka osoittautui virheelliseksi. Tuomiossa todettiin tämän arvion olevan itsessään loukkaava. Arviointia oli lisäksi jaettu laajalti komission sisällä, mikä aiheutti kantajalle selvää henkistä kärsimystä, joka ei liittynyt hänen hakemuksensa hylkäämisestä tehtyyn päätökseen. Vahinkoa ei pystytty korjaamaan kokonaisuudessaan julkaisemalla oikaisu lisäyksessä eikä myöskään kumoamalla hylkäävä päätös. Tuomiossa velvoitettiinkin komissio maksamaan symbolinen yksi Ranskan frangi korvauksena henkisestä kärsimyksestä.[68]

110. Samalla tavoin tuomion M v. Euroopan oikeusasiamies taustalla olleessa asiassa todettiin, että komission virkamiehen mainitseminen nimeltä oikeusasiamiehen päätöksen alkuperäisessä julkaistussa versiossa loukkasi virkamiehen oikeuksia ja tahrasi hänen maineensa, ja siinä määrättiin virkamiehelle 10 000 euron korvaus henkisestä kärsimyksestä.[69]

111. Näin ei kuitenkaan ole käsiteltävässä asiassa.

112. Edellä mainituista tapauksista poiketen unionin yleinen tuomioistuin ei nimittäin selittänyt, miten Staelenin väitetty luottamuksen menettäminen oikeusasiamiehen toimistoon vaikutti häneen henkilökohtaisesti ja vahvasti. Mielestäni vaikutuksen pitäisi pikemminkin katsoa kohdistuvan oikeusasiamieheen, sillä unionin yleisen tuomioistuimen lainvastaisena pitämillä toimilla oli vaikutettu haitallisesti hänen maineeseensa, ei Staelenin.

65 — Esimerkiksi voidaan vertailla tuomiota 14.5.1998, neuvosto v. De Nil ja Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, 25 kohta) tuomioon 26.6.1996, De Nil ja Impens v. neuvosto (T-91/95, EU:T:1996:92, 49 ja 50 kohta) ja lisäksi tuomiota 18.4.2013, komissio v. Systran ja Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, 84 kohta) tuomioon 16.12.2010, Systran ja Systran Luxembourg v. komissio (T-19/07, EU:T:2010:526, 324 ja 325 kohta).

66 — Ks. tuomio 7.2.1990, Culin v. komissio (C-343/87, EU:C:1990:49, 26 kohta); tuomio 28.2.2008, Neirinck v. komissio (C-17/07 P, EU:C:2008:134, 96–98 kohta) ja vastaavasti tuomio 28.5.2013, Abdulrahim v. neuvosto ja komissio (C-239/12 P, EU:C:2013:331, 72 kohta). Joidenkin näkemysten mukaan tämä oikeuskäytäntö koskee erityisesti henkilöstöasioita, ks. julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Safa Nicu Sepahan v. neuvosto (C-45/15 P, EU:C:2016:658, 54 kohta).

67 — Tuomio 14.5.1998, neuvosto v. De Nil ja Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, 25 kohta ja tuomiolauselman 2 kohta).

68 — Ks. tuomio 7.2.1990, Culin v. komissio (C-343/87, EU:C:1990:49, 27–29 kohta).

69 — Tuomio 24.9.2008, M v. Euroopan oikeusasiamies (T-412/05, ei julkaistu, EU:T:2008:397). Julkisasiamies Geelhoed katsoi ratkaisuehdotuksessaan Euroopan oikeusasiamies v. Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2003:394, 143 kohta), että oikeusasiamiehen Lambertsin tapauksen käsittelyssä väitetysti tekemien virkavirheiden ja niistä hänelle aiheutuneiden ”loukkaavien ja tuhoisien vaikutusten” välillä oli syy-seuraussuhde, mutta pidättyi ratkaisuehdotuksen 141 kohdassa varsinaisen vahingon käsittelystä, koska sitä ei ollut käsitelty ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiossa.

113. Yleisesti ottaen en ole myöskään vakuuttunut toimintatavasta, jossa vahingonkorvausta myönnettäisiin luottamuksen menettämisestä julkisiin elimiin aiheutuvasta henkisestä kärsimyksestä. Kun otetaan huomioon, että julkiset elimet voivat tehdä ja usein tekevätkin virheitä päivittäin, en pohdi enempää sitä, voivatko ne voittaa henkilön luottamuksen ja menettää sen, vaan totean ainoastaan, että tällainen toimintatapa yllyttäisi tarpeettomiin kanteisiin.

114. Vahingosta, joka Staelenille aiheutui siitä, että hän tunsi hukanneensa aikaa ja energiaa, on riittävää todeta, ettei unionin yleinen tuomioistuin millään tavalla selitä, millä perusteella se totesi, että Staelenille aiheutunut tunne oikeutti hänet vahingonkorvaukseen. Vaikka tietyntyyppisestä henkisestä kärsimyksestä aiheutunutta vahinkoa voi olla vaikea ilmaista määrällisesti, vahingonkorvausta ei voida myöntää ainoastaan sitä vaativan osapuolen subjektiivisen ilmoituksen perusteella, vaan vahingon on oltava ulkopuolisen objektiivisesti todennettavissa.

115. Valituksenalaisen tuomion 291 ja 292 kohdassa esitetyt perustelut selventävät sen, miksi tietyillä oikeusasiamiehen toteuttamilla toimenpiteillä ei pystytty täysin kompensoimaan Staelenille väitetysti aiheutunutta henkistä kärsimystä, mutteivät sitä, miksi kyseinen vahinko oli ylipäänsä korvattava.

116. Kun unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että Staelenin menettämä luottamus ja tunne ajan ja energian hukkaamisesta oli perusteena korvattavalle vahingolle, se siis teki oikeudellisen virheen aineellisesti mutta myös menettelyllisesti, koska se ei perustellut ratkaisuaan. Neljäs valitusperuste olisi siten hyväksyttävä.

F *Viides valitusperuste: syy-yhteys*

1. Asianosaisten lausumat

117. Oikeusasiamies viittaa valituksenalaisen tuomion 293 kohtaan ja väittää, että yksi unionin yleisen tuomioistuimen yksilöimistä sääntöjenvastaisuuksista liittyi oma-aloitteiseen tutkintaan. Hän lainaa valituksenalaisen tuomion 292 kohtaa ja väittää, ettei syy-yhteyttä voi olla. Unionin yleinen tuomioistuin on siis tehnyt oikeudellisen virheen.

118. Staelen ei ole esittänyt kantaansa tästä valitusperusteesta.

2. Asian tarkastelu

119. Sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta koskevassa asiassa kysymys siitä, onko vahingon aiheuttaneen teon tai laiminlyönnin ja vahingon välillä syy-yhteys, on tämän vastuun syntymisen edellytys ja muodostaa oikeuskysymyksen, jonka tutkiminen kuuluu unionin tuomioistuimen toimivaltaan.[70] SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymisedellytyksenä oleva syy-yhteys on olemassa silloin, kun vahinko on välitön seuraus kyseessä olevasta moitittavasta toimesta.[71]

120. Valituksesta ilmenee, että oikeusasiamies riitauttaa viidennellä valitusperusteellaan valituksenalaisen tuomion 293 kohdan, luettuna yhdessä sen 292 kohdan kanssa.

70 — Tuomio 16.7.2009, komissio v. Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, 192 kohta).

71 — Tuomio 30.4.2009, CAS Succhi di Frutta v. komissio (C-497/06 P, ei julkaistu, EU:C:2009:273, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

121. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 293 kohdassa seuraavaa: ”Lainvastaisuudet, joihin oikeusasiamies on syyllistynyt, ovat – – ratkaiseva syy siihen, että [Staelen] on menettänyt luottamuksensa oikeusasiamieheen toimielimenä, ja siihen käsitykseen, että kantelun tekeminen oli ollut ajan ja energian hukkaamista. Kyseisten lainvastaisuuksien ja väitetyn henkisen kärsimyksen välillä on siten – – oikeuskäytännössä tarkoitettu syy-yhteys.”

122. Oikeusasiamies väittää, että oma-aloitteisen tutkinnan aikana tehty virhe eli se, ettei parlamentin 15.11.2010 antaman lausunnon johdosta toteutettu lisätutkimuksia, ei ole voinut olla syynä siihen, että Staelen menetti luottamuksensa oikeusasiamiehen toimistoon, sillä valituksenalaisen tuomion 292 kohdan mukaan ”se, että [Staelen] vastusti oikeusasiamiehen oma-aloitteista tutkintaa, johtui – – luottamuksen menettämisestä”.

123. Kuten oikeusasiamies kuitenkin lopulta totesi istunnossa, hänen tekemässään valituksessa ei tosiasiassa riitauteta valituksenalaisen tuomion 293 kohdassa esitettyä toteamusta, jonka mukaan tehtyjen virheiden ja Staelenin käsityksen, että kantelun tekeminen oli ollut ajan ja energian hukkaamista, välillä oli syy-yhteys. Valituksenalaisen tuomion 290 kohdan viimeisen virkkeen – jota ei myöskään ole riitautettu – mukaan tämä käsitys johtui osittain siitä, ettei oikeusasiamies ollut toteuttanut lisätutkimuksia parlamentin 15.11.2010 antaman lausunnon johdosta.

124. Tästä seuraa, että vaikka oikeusasiamies voi olla oikeassa kyseisestä virheestä, tuomion tuomiolauselmaa ei kuitenkaan olisi tarpeen muuttaa. Viides valitusperuste on näin ollen tehoton.

125. Jos unionin tuomioistuin kuitenkin katsoo, ettei valitusperuste ole tehoton, se on nähdäkseni perusteltu. Valituksenalaisen tuomion 292 kohdasta seuraa nimittäin, että Staelen menetti luottamuksensa oikeusasiamiehen toimistoon jo ennen kuin oikeusasiamies teki oma-aloitteisen tutkinnan päättämiseen liittyvän virheen. Syy-yhteyttä tähän virheeseen ei siten ole osoitettu, tai ainakin se on perusteltu ristiriitaisesti.

126. Katson kuitenkin ensisijaisesti, että unionin tuomioistuimen olisi hylättävä viides valitusperuste tehottomana.

G *Arvioinnin seuraukset*

127. Unionin tuomioistuin on hylännyt Staelenin päävalituksen ja liitännäisvalituksen.[72] Valituksenalainen tuomio on näin ollen lopullinen siltä osin kuin se koskee oikeusasiamiehelle syntyneen sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun *lisääntymistä*.

128. Edellä esitetystä seuraa lisäksi, että oikeusasiamiehen ensimmäisestä neljänteen valitusperusteet ovat nähdäkseni perusteltuja.

129. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman 1, 3 ja 4 kohdan Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan mukaisesti.[73] Ehdotan myös, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian lopullisesti kyseisen artiklan mukaisesti, sillä asia on ratkaisukelpoinen siltä osin kuin se koskee Staelenin henkisestä kärsimyksestä esittämää vahingonkorvausvaatimusta.

72 — Määräys 29.6.2016, Euroopan oikeusasiamies v. Staelen (C-337/15 P, ei julkaistu, EU:C:2016:670) ja määräys 20.7.2016, Staelen v. Euroopan oikeusasiamies (C-338/15 P, ei julkaistu, EU:C:2016:599).

73 — Ks. esimerkiksi tuomion 14.5.1998, neuvosto v. De Nil ja Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224) tuomiolauselma verrattuna tuomion 26.6.1996, De Nil ja Impens v. neuvosto (T-91/95, EU:T:1996:92) tuomiolauselmaan.

130. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että unioni on SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetussa sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa vahingosta ainoastaan, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: unionin toimielimen tai elimen moitittu toiminta on lainvastaista, vahinko on tosiasiassa syntynyt ja toimielimen toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys.[74]

131. Koska nämä edellytykset ovat kumulatiivisia, muita edellytyksiä ei ole tarpeen tarkastella, jos yksi niistä ei täyty.[75]

132. On selvää, ettei oikeusasiamies rikkonut unionin oikeutta riittävän ilmeisellä tavalla missään unionin yleisen tuomioistuimen esille ottamissa viidessä tapauksessa. Kun tarkastellaan olosuhteita, jotka ovat oikeusasiamiehen kyseisen tutkinnan aikana väitetysti aiheuttamasta henkisestä kärsimyksestä esitetyn vahingonkorvausvaatimuksen taustalla, ei ole selvää, että TUM-periaate antoi Staelenille oikeuksia. Ehdotan joka tapauksessa, ettei unionin tuomioistuin käsittele tätä viimeksi mainittua ensimmäisessä oikeusasteessa käsiteltyä seikkaa.

133. Mielestäni on nimittäin asianmukaisempaa tarkastella Staelenille väitetysti aiheutuneen henkisen kärsimyksen luonnetta.

134. Staelenin ensimmäisessä oikeusasteessa esittämät väitteet hänelle aiheutuneesta henkisestä kärsimyksestä on esitetty tiivistetysti valituksenalaisen tuomion 272 kohdassa. Tuomion 288 ja 289 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi perustellusti tietyt Staelenin väitteet siltä osin kuin hän vaati oikeusasiamiestä korvaamaan parlamentin väitetyistä virheistä ja rahan hukkaamisesta hänelle väitetysti aiheutuneen vahingon.

135. Tätä taustaa vasten ja edellä 112–114 kohdassa esitetyistä syistä en pidä vakuuttavina muita Staelenin väitteitä, jotka koskevat menetettyä luottamusta oikeusasiamiehen toimistoon ja tunnetta ajan ja energian hukkaamisesta. Koska todistustaakka on Staelenilla,[76] päättelen, että hänen henkistä kärsimystä koskeva vahingonkorvausvaatimuksensa ei koske SEUT 340 artiklassa tarkoitettua todellista ja varmaa vahinkoa.

136. Koska yksi sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymisen kumulatiivisista edellytyksistä ei täyty, ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää Staelenin kanteen siltä osin kuin se koskee henkisestä kärsimyksestä aiheutuneen vahingon korvaamista ja sitä kautta kanteen kokonaisuudessaan.

H *Oikeudenkäyntikulut*

137. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos valitus hyväksytään ja unionin tuomioistuin itse ratkaisee riidan lopullisesti, se tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista. Saman työjärjestyksen 138 artiklan, jota sovelletaan työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksiin, 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

138. Unionin tuomioistuin hylkäsi 29.6.2016 antamallaan määräyksellä Staelenin liitännäisvalituksen ja päätti määrätä oikeudenkäyntikuluista myöhemmin. Ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy oikeusasiamiehen valituksen ja kumoaa valituksenalaisen tuomion. Ehdotan lisäksi, että unionin tuomioistuin hylkää Staelenin vahingonkorvausvaatimuksen ja sitä kautta koko kanteen.

74 — Ks. vastaavasti tuomio 14.10.2014, Giordano v. komissio (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

75 — Tuomio 30.4.2009, CAS Succhi di Frutta v. komissio (C-497/06 P, EU:C:2009:273, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

76 — Ks. tuomio 14.10.2014, Giordano v. komissio (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Oikeusasiamies vaati valituksessaan, että unionin tuomioistuin päättää oikeudenkäyntikuluista oikeudenmukaisella ja tasapuolisella tavalla. Näin ollen Staelenin olisi vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvattava oikeusasiamiehelle unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

VI Ratkaisuehdotus

139. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

— jättää tutkimatta Claire Staelenin henkistä kärsimystä koskevan vahingonkorvausvaatimuksen, jonka hän esitti valitukseen antamassaan vastauksessa

— kumoaa 29.4.2015 annetun tuomion Staelen vastaan oikeusasiamies (T-217/11, EU:T:2015:238) tuomiolauselman 1, 3 ja 4 kohdan

— hylkää Staelenin asiassa T-217/11 esittämän vahingonkorvausvaatimuksen siltä osin kuin se koskee hänen henkistä kärsimystään ja siten koko vahingonkorvausvaatimuksen

— velvoittaa Staelenin vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan oikeusasiamiehelle unionin yleisessä tuomioistuimessa asiassa T-217/11 ja unionin tuomioistuimessa asiassa C-337/15 P aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.