Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
LAILA MEDINA
20 päivänä kesäkuuta 2024[1]

Yhdistetyt asiat C-258/23–C-260/23

IMI – Imagens Médicas Integradas SA (C-258/23)
Synlabhealth II SA (C-259/23)
SIBS – Sociedade Gestora de Participações Sociais SA,
SIBS, Cartões – Produção e Processamento de Cartões SA,
SIBS Processos – Serviços Interbancários de Processamento SA,
SIBS International SA,
SIBS Pagamentos SA,
SIBS Gest SA,
SIBS Forward Payment Solutions SA ja
SIBS MB SA (C-260/23)
vastaan
Autoridade da Concorrência

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (kilpailu-, sääntely- ja valvonta-asioiden tuomioistuin, Portugali))

Ennakkoratkaisupyyntö – Kilpailusääntöjen rikkominen – SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan soveltaminen kansallisessa kilpailuviranomaisessa – Sähköpostiviestien takavarikointi – Syyttäjälaitoksen antama lupa – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 7 artikla – Viestinnän kunnioittamista koskevan oikeuden loukkaaminen

I Johdanto

1. Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (kilpailu-, sääntely- ja valvonta-asioiden tuomioistuin, Portugali) esittää nyt käsiteltävissä yhdistetyissä asioissa kyseessä olevissa kolmessa ennakkoratkaisupyynnössään unionin tuomioistuimelle kolme ennakkoratkaisukysymystä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 7 artiklan tulkinnasta.

2. Kysymykset on esitetty kolmessa asiassa, joissa asianosaisina ovat IMI – Imagens Médicas Integradas SA (jäljempänä IMI), useita SIBS-konsernin yhtiöitä (jäljempänä yhdessä SIBS) ja Synlabhealth II SA (jäljempänä Synlabhealth) (jäljempänä yhdessä pääasioiden kantajat) sekä Autoridade da Concorrência (kilpailuviranomainen, Portugali; jäljempänä AdC) ja jossa on kyse Portugalin kilpailusääntöjen rikkomista ja tapauksen mukaan SEUT 101 tai SEUT 102 artiklan

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

rikkomista koskevaan AdC:n tutkintaan liittyvien, pääasioiden kantajien tiloissa suoritettujen etsintöjen yhteydessä toteutetun, niiden työntekijöiden sähköpostiviestien takavarikoinnin laillisuudesta.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Perusoikeuskirja

3. Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan ”jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan”.

4. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 ja 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

– –

3. Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa [jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus] taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.”

5. Perusoikeuskirjan 53 artiklassa, jonka otsikkona on ”Suojan taso”, määrätään, että ”tämän perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka asianomaisella soveltamisalalla tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden osapuolina unioni tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti [Euroopan ihmisoikeussopimuksessa], sekä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä”.

2. Direktiivi (EU) 2019/1

6. Direktiivillä (EU) 2019/1 [2] vahvistetaan tietyt säännöt, joilla varmistetaan, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on sellaiset riippumattomuuden takeet, resurssit ja täytäntöönpano- ja sakotusvaltuudet, joita ne tarvitsevat voidakseen soveltaa tehokkaasti SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa. Sen johdanto-osan 31 perustelukappaleen mukaan ”kansallisten – – kilpailuviranomaisten olisi voitava suorittaa kaikki tarvittavat tarkastukset yritysten ja yritysten yhteenliittymien tiloissa, jos ne voivat osoittaa – –, että on olemassa perusteltuja syitä epäillä SEUT 101 tai [SEUT] 102 artiklan rikkomista. Tämä direktiivi ei saisi estää jäsenvaltioita edellyttämästä, että kansallinen oikeusviranomainen antaa ennakkoluvan tällaisiin tarkastuksiin.”

[2] Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi 11.12.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2019, L 11, s. 3).

Direktiivin johdanto-osan 32 perustelukappaleen lopussa todetaan, että ”kirjanpidon tai asiakirjojen tarkastelemista koskevien valtuuksien olisi katettava kaikki kirjeenvaihdon muodot, mukaan lukien sähköiset viestit, riippumatta siitä, vaikuttavatko ne olevan lukematta tai onko ne poistettu”. Direktiivin johdanto-osan 73 perustelukappaleessa todetaan, että ”todisteet ovat merkittävässä asemassa SEUT 101 ja [SEUT] 102 artiklan täytäntöönpanossa” ja että ”kansallisten kilpailuviranomaisten olisi – – voitava ottaa huomioon sähköiset viestit merkityksellisinä todisteina riippumatta siitä, vaikuttavatko kyseiset viestit olevan lukematta tai onko ne poistettu”.

7. Direktiivin 2019/1 6 artiklan, jonka otsikkona on ”Valtuudet tarkastaa toimitiloja”, 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan soveltamiseksi suorittaa kaikki tarvittavat ennalta ilmoittamattomat tarkastukset yrityksissä ja yritysten yhteenliittymissä ja että niillä on valtuudet muun muassa ”tutkia kirjanpitoa ja kaikkia muita liikeasiakirjoja riippumatta siitä, missä muodossa ne on tallennettu, ja saada pääsy kaikkiin tietoihin, jotka ovat tarkastuksen kohteena olevan yksikön saatavilla”, ja ”ottaa tai saada missä tahansa muodossa jäljennöksiä tai otteita kirjanpidosta tai asiakirjoista”. Artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että artikla ”ei vaikuta kansallisessa lainsäädännössä asetettuihin vaatimuksiin, jotka koskevat kansallisen oikeusviranomaisen antamaa ennakkolupaa tällaisiin tarkastuksiin”.

8. Direktiivin 32 artiklassa, jonka otsikkona on ”Todisteiden hyväksyttävyys kansallisissa kilpailuviranomaisissa”, säädetään, että ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisissa kilpailuviranomaisissa todisteina hyväksyttyihin todistuskeinoihin kuuluvat – – sähköiset viestit – –”.

B Portugalin oikeus

9. Portugalin tasavallan perustuslain (jäljempänä perustuslaki) 34 §:n, jonka otsikkona on ”Kotirauhan ja kirjesalaisuuden loukkaamattomuus”, 1 momentissa säädetään, että ”kotirauha sekä kirjeen ja muun yksityisen viestintävälineen salaisuus ovat loukkaamattomia”. Pykälän 4 momentissa säädetään, että ”julkinen valta ei saa puuttua kirjeenvaihtoon, televiestintään tai muuhun viestintävälineeseen muissa kuin laissa säädetyissä rikosoikeudellisia menettelyjä koskevissa tapauksissa”.

10. Uuden kilpailuoikeudellisen järjestelmän hyväksymisestä 8.5.2012 annetun lain nro 19/2012 (lei nº 19/2012 (novo regime jurídico da concorrência)) (jäljempänä kilpailulaki), sellaisena kuin sitä sovelletaan 15.9.2022 asti, 18 §:n 1 momentin c kohdassa säädetään, että käyttäessään valtuuksiaan määrätä seuraamuksia AdC:llä on oikeus ”yritysten tai yritysten yhteenliittymien tiloissa, alueilla tai kulkuneuvoissa etsiä, tutkia, ottaa talteen ja takavarikoida otteita kirjoituksista ja muista asiakirjoista riippumatta siitä, millaiselle välineelle ne on tallennettu, jos tällaiset toimenpiteet ovat tarpeen todisteiden hankkimiseksi”. Pykälän 2 momentin mukaan nämä toimenpiteet edellyttävät ”toimivaltaisen oikeusviranomaisen lupaa”. [3]

11. Lain 20 §:n 1 momentissa säädetään, että asiakirjojen takavarikointiin annetaan lupa, siitä määrätään tai se vahvistetaan asianomaisten asiakirjojen luonteesta tai tallennusvälineestä riippumatta oikeusviranomaisen päätöksellä.

[3] Komission toimittama teksti.

12. Kilpailulain 21 §:ssä, sellaisena kuin sitä sovelletaan 15.9.2022 asti, säädetään, että ”toimivalta antaa lupa 18 §:n 1 momentin c ja d kohdassa – – ja 20 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin on [AdC:n] toimipaikan tuomioistuimen syyttäjälaitoksella tai, jos siitä on nimenomaisesti säädetty, kyseisen tuomioistuimen tutkintatuomarilla”. [4]

13. Kilpailulakia muutettiin 16.9.2022 alkaen 17.8.2022 annetulla lailla nro 17/2022, jolla direktiivi 2019/1 saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Kyseisellä lailla kilpailulain 18 §:ään lisättiin uusi 4 momentti, jonka mukaan toimivaltaisen oikeusviranomaisen päätöksestä olla antamatta AdC:lle tässä pykälässä tarkoitettua lupaa voidaan hakea muutosta, ”a) jos päätöksen on tehnyt syyttäjälaitoksen virkamies, valittamalla tämän esimiehelle; b) jos päätöksen on tehnyt tutkintatuomari, valittamalla ylioikeuteen, joka ratkaisee asian viimeisenä oikeusasteena”.

14. Kilpailulain, sellaisena kuin se on muutettuna 17.8.2022 annetulla lailla nro 17/2022, 21 §:ssä säädetään, että ”[AdC:n] toimipaikan tuomioistuimen toimivaltaisella oikeusviranomaisella on oikeus antaa lupa 18 §:n 1 momentin a, b, c ja d kohdassa, 19 §:ssä ja 20 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin”.

III Pääasiat, ennakkoratkaisukysymykset ja menettely unionin tuomioistuimessa

15. Ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, että kussakin pääasioiden kantajia koskevassa tutkinnassa [5] AdC totesi ”todisteiden etsinnän, tutkimisen, hankkimisen ja takavarikoinnin” olevan tarpeen. Tässä tarkoituksessa se pyysi toimivaltaiselta oikeusviranomaiselta, tässä tapauksessa Ministério Públicolta (jäljempänä syyttäjälaitos), lupaa näihin toimenpiteisiin. Pyynnöt hyväksyttiin, ja syyttäjälaitoksen antamien lupien mukaisesti voitiin takavarikoida muun muassa ”jäljennökset tai otteet kirjanpitoasiakirjoista ja muista asiakirjoista, jotka on luettu ja arkistoitu tai joita luetaan ja jaetaan organisaatioyksiköissä, erityisesti sähköpostiviestit ja eri organisaatioportaiden välillä jaetut sisäiset tiedotteet sekä yritysten liiketoimintakäytännöistä tehtävien päätösten sisäiset valmisteluasiakirjat ja johdon tai hallinnon kokouspöytäkirjat, niin yleisesti saatavilla olevat kuin salassa pidettävät, mukaan lukien kaikki tietotekniset välineet tai tietokoneet sekä näiden sisältämien tietojen tutkiminen ja kopiointi, kun tiedot liittyvät suoraan tai välillisesti kilpailua rajoittaviin menettelytapoihin”.

16. Unionin tuomioistuimen kirjaamoon toimitetuista oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että etsintä-, hankinta- ja takavarikointitoimet toteutettiin pääasioiden kantajien tiloissa tammikuun 2021 ja maaliskuun 2022 välisenä aikana. [6] Näiden toimien yhteydessä useita tuhansia tutkinnan kannalta merkityksellisiksi katsottuja sähköisiä tiedostoja takavarikoitiin tarkastettujen yhtiöiden työntekijöiden sähköposteihin kohdistuneen etsinnän jälkeen. Kussakin tapauksessa pääasioiden kantajat vastustivat takavarikointeja ja väittivät, että ne olivat lainvastaisia siksi, että niillä loukattiin niiden oikeutta kirjesalaisuuteen, ja joka tapauksessa siksi, ettei tutkintatuomari ollut antanut niihin lupaa. Pääasioiden kantajat saattoivat tämän jälkeen AdC:n päätökset, joilla niiden väitteet hylättiin, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäviksi.

[4] Komission toimittama teksti.

[5] Tutkinta koski IMI:n osalta teleradiologian markkinoilla sopimuksia tai yhteensovitettuja menettelytapoja, joilla pyrittiin poistamaan kilpailua ja korottamaan valtion maksamaa hintaa kyseisellä alalla tarjotuista palveluista, SIBS:n osalta mahdollista määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä, joka toteutettiin asettamalla kolmansille osapuolille kohtuuttomia ehtoja Multibanco-verkostoon pääsemiseksi, minkä tavoitteena oli kilpailun rajoittaminen erityisesti maksupalvelujen alalla, ja Synlabhealthin osalta oletettua kilpailunvastaista menettelytapaa, joka koski kilpailijoiden välillä tapahtunutta arkaluonteisten tietojen vaihtoa sekä yhdenmukaistettuja menettelytapoja Portugalin terveysviranomaisten kanssa covid-19-testien hinnoista käytyjen neuvottelujen yhteydessä.

[6] Tammi-helmikuussa 2021 SIBS:n tiloissa, syys-lokakuussa 2021 IMI:n tiloissa ja maaliskuussa 2022 Synlabhealthin tiloissa.

17. Kyseinen tuomioistuin toteaa, että kilpailulain mukaan tutkintatuomarin lupaa edellytetään ainoastaan pankkilaitosten asiakirjojen takavarikointiin, kotietsintään ja asianajotoimiston tai lääkärin tiloihin kohdistuvaan etsintään. Muissa tapauksissa riittää oikeusviranomaisena toimivan syyttäjälaitoksen lupa. Se korostaa, että vaikka pääasiat koskevat hallinnollista rikkomusta, kilpailulain säännökset noudattavat kuitenkin rikosoikeudellisen järjestelmän logiikkaa. Kun todisteiden hankintakeinoilla voidaan loukata perusoikeuksia, edellytetään tutkintatuomarin päätöstä, kun taas muissa tapauksissa edellytetään ainoastaan tutkinnan johtamisesta vastaavan syyttäjälaitoksen päätöstä. On siis selvitettävä, voidaanko pääasioiden kantajien väitteen mukaisesti pelkästään sillä perusteella, että AdC:n takavarikoimat asiakirjat ovat asianomaisten yritysten työntekijöiden sähköpostilaatikoista löytyneitä viestejä, näitä asiakirjoja pitää ”kirjeenvaihtona”, jonka loukkaamattomuus on perusoikeus, joka saa korkeamman tasoista suojaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että sillä on jo aiemmin ollut tilaisuus vastata tähän kysymykseen kieltävästi.

18. Tässä tilanteessa Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle kussakin pääasiassa seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:[7]

”1) Ovatko käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat liikeasiakirjat, jotka on välitetty sähköpostitse, kirjeenvaihtoa [perusoikeuskirjan] 7 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä?

2) Estääkö [perusoikeuskirjan] 7 artikla takavarikoimasta liikeasiakirjoja, jotka perustuvat yritysten hallituksen jäsenten ja työntekijöiden väliseen sähköpostitse käytyyn viestienvaihtoon, kun kyseessä ovat SEUT 101 artiklaan (aiempaan EY 81 artiklaan) [tai asiassa C-260/23 SEUT 102 artiklaan (aiempaan EY 82 artiklaan)] perustuva tutkinta sekä siinä kielletyt menettelytavat?

3) Estääkö [perusoikeuskirjan] 7 artikla takavarikoimasta kyseisiä liikeasiakirjoja, kun tähän on saatu ennalta lupa oikeusviranomaiselta, tässä tapauksessa Ministério Públicolta, jolla on perustuslain mukaisesti toimivalta edustaa valtiota, puolustaa laissa säädettyjä etuja, ajaa rikossyytettä laillisuusperiaatetta noudattaen ja puolustaa demokraattista oikeusvaltiota ja joka toimii itsenäisesti suhteessa muihin keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon elimiin nähden?”

19. Unionin tuomioistuimen presidentin päätöksellä asiat C-258/23, C-259/23 ja C-260/23 yhdistettiin niiden käsittelyn kirjallista ja suullista vaihetta sekä tuomiota varten. Pääasioiden asianosaiset, Portugalin, Tšekin ja Kreikan hallitukset sekä komissio esittivät kirjallisia huomautuksia Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan nojalla.

IV Asian arviointi

20. Unionin tuomioistuimen pyynnön mukaisesti tässä ratkaisuehdotuksessa käsitellään ainoastaan kolmatta ennakkoratkaisukysymystä. Koska vastaus tähän kysymykseen riippuu kuitenkin loogisesti kahteen ensimmäiseen kysymykseen annettavista vastauksista, niitä on syytä tarkastella lyhyesti ennen kolmatta kysymystä. Ennen tätä tarkastelua esitän muutamia alustavia toteamuksia, jotka koskevat ennakkoratkaisupyyntöjä kokonaisuudessaan.

[7] Kaikissa kolmessa ennakkoratkaisupyynnössä kysymykset on laadittu samaa sanamuotoa käyttäen, paitsi siltä osin kuin toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä viitataan tapauksen mukaan SEUT 101 tai SEUT 102 artiklaan.

A Alustavat toteamukset

21. Ensinnäkin on selvää, että perusoikeuskirjaa sovelletaan pääasioissa, jotka koskevat kysymystä perusoikeuksien kunnioittamisesta SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan rikkomista koskevaan tutkintaan liittyvissä kansallisen kilpailuviranomaisen suorittamissa tarkastuksissa. [8]

22. Seuraavaksi on paikallaan esittää kaksi huomiota käsiteltäviä yhdistettyjä asioita koskevista oikeussäännöistä.

23. Asiaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen osalta on pantava merkille, että pääasioiden asianosaisten ja komission esittämien kirjallisten huomautusten mukaan Tribunal Constitucional (perustuslakituomioistuin, Portugali) totesi 16.3.2023 [9] ja 26.5.2023 [10] antamillaan kahdella tuomiolla perustuslainvastaiseksi kilpailulain 18 §:n 1 momentin c kohtaan ja 20 §:n 1 momenttiin perustuvan säännön, jonka perusteella AdC suoritti ”avattujen” eli ”luetuiksi” merkittyjen sähköpostiviestien etsinnän ja takavarikoinnin pelkästään syyttäjälaitoksen antaman luvan nojalla (jäljempänä vuoden 2023 tuomiot). Näissä tuomioissa Tribunal Constitucional hylkäsi avattuja/luettuja sähköpostiviestejä, jotka ovat pelkkiä ”asiakirjoja”, ja suljettuja/lukemattomia sähköpostiviestejä, jotka sen sijaan kuuluvat kirjeenvaihdon käsitteen piiriin, koskevan erottelun, jonka perusteella portugalilaiset tuomioistuimet pitivät lainmukaisena AdC:n suorittamaa ensin mainittuun ryhmään kuuluvien sähköpostiviestien takavarikointia pelkästään syyttäjälaitoksen luvalla. [11] Tribunal Constitucional katsoi, että kaikki sähköpostiviestit, avatut tai suljetut, saavat perustuslain 34 §:n mukaiset takeet siihen saakka, kunnes ne tallennetaan paikkaan, johon vain vastaanottajalla on pääsy. [12] Portugalin perustuslakituomioistuimen tuomarit katsoivat, että sähköpostiviestien etsintä ja takavarikointi todisteiden hankkimiseksi kansallisten ja unionin kilpailusääntöjen rikkomista koskevien menettelyjen yhteydessä suoritetuissa AdC:n tarkastuksissa kuuluvat perustuslain 34 §:n 4 momentin lopussa säädetyn poikkeuksen piiriin, mutta ainoastaan tutkintatuomari voi antaa niihin luvan. [13] Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole maininnut edellä mainittuja tuomioita, joista vain ensimmäinen on annettu ennen käsiteltävien ennakkoratkaisupyyntöjen esittämispäivää, [14] muun muassa pääasioiden asianosaisten unionin tuomioistuimelle esittämistä huomautuksista ilmenee, että Tribunal Constitucionalin antama ratkaisu perustuslainvastaisuudesta on osa niitä oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja, joiden johdosta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on saattanut asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tässä yhteydessä on huomattava, että Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão esitti huhtikuussa 2024 kaksi uutta ennakkoratkaisupyyntöä, joissa esitetään olennaisilta osin samat kysymykset ja joissa tarkastellaan yksityiskohtaisesti vuoden 2023 tuomioita ja niiden seurauksia AdC:n tarkastus- ja takavarikointivaltuuksien kannalta. [15]

8 Ks. esim. tuomio 3.4.2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283, 36 kohta).

9 Tuomio nro 91/2023, asia nro 559/2020 (jäljempänä tuomio nro 91/2023).

10 Tuomio nro 314/2023, asia nro 145/2021.

11 Avattujen ja suljettujen viestien välinen ero näyttää herättäneen paljon keskustelua Portugalin oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa, kuten muun muassa Portugalin hallitus tuo esille. Portugalin hallitus viittaa erityisesti siihen, että aivan viime aikoihin asti portugalilaiset tuomioistuimet katsoivat, että takavarikoidessaan avattuja/luettuja sähköpostiviestejä AdC ei puuttunut viestintään ja ”kirjeenvaihtoon”, minkä vuoksi nämä sähköpostiviestit kuuluivat asiakirjan käsitteen piiriin.

12 Ks. tuomio nro 91/2023, perustelujen 15–18 kohta.

13 Ks. tuomio nro 91/2023, perustelujen 19 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

14 Ensimmäinen näistä tuomioista on kuitenkin liitetty unionin tuomioistuimen kirjaamoon toimitettuihin pääasioiden asiakirja-aineistoihin.

15 Nämä ennakkoratkaisupyynnöt on esitetty asiassa C-132/24, Apap ym. ja asiassa C-195/24, Blueotter ym.

24. Asiaa koskevien unionin oikeussääntöjen osalta on todettava, ettei ole selvää, sovelletaanko direktiiviä 2019/1 kaikkiin pääasioihin. Direktiivi tuli sen 36 artiklan mukaisesti voimaan 3.2.2019, ja kuten sen 34 artiklan 1 kohdasta ilmenee, jäsenvaltioiden oli saatettava sen noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 4.2.2021. Joka tapauksessa on katsottava, kuten selitän jäljempänä tässä tarkastelussa, että kyseinen direktiivi ei ole suoraan merkityksellinen, ainakaan tämän ratkaisuehdotuksen kohteena olevaan kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen kannalta.

25. Tämän jälkeen on otettava lyhyesti kantaa pääasioiden kantajien esittämiin väitteisiin, joiden mukaan ennakkoratkaisupyyntöjä ei ole otettava tutkittavaksi.

26. Asiassa C-258/23 IMI väittää, että koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole saattanut tuomiota nro 91/2023 unionin tuomioistuimen tietoon, ennakkoratkaisupyyntö ei takaa sitä, että unionin tuomioistuimen antama vastaus on mahdollisimman kattava ja hyödyllinen. On huomattava, että ennakkoratkaisupyynnöllä pyritään saamaan unionin tuomioistuimelta selvennystä siihen, kuinka laajasti perusoikeuskirjan 7 artiklassa annetaan suojaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia toimenpiteitä vastaan tilanteessa, jossa sovelletaan unionin oikeutta. Tällaisen tulkinnan hyödyllisyyttä pääasian ratkaisun kannalta ei näin ollen voida kyseenalaistaa, ainakaan menemättä pelkkää ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskevaa väitettä pidemmälle ja aloittamatta asian aineellista arviointia.

27. Asiassa C-259/23 Synlabhealth väittää, että ennakkoratkaisupyynnöissä on sivuutettu useita asian ymmärtämisen kannalta olennaisia tosiseikkoja[16] ja jätetty esittämättä sovellettavat oikeussäännöt. On huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön – jota unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan a ja b alakohta ilmentää – mukaan on niin, että jotta unionin oikeutta voitaisiin tulkita kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllisellä tavalla, kansallisen tuomioistuimen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat.[17] Mielestäni asiassa C-259/23 esitetty ennakkoratkaisupyyntö täyttää nämä vaatimukset. Se sisältää riittävästi tietoja, joiden perusteella unionin tuomioistuin voi ymmärtää sekä pääasiaa koskevat oikeudelliset seikat ja tosiseikat että esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten sisällön ja ulottuvuuden. Kysymys siitä, onko – kuten Synlabhealth väittää – AdC mennyt syyttäjälaitoksen antamaa lupaa pidemmälle suorittaessaan tarkastuksia ja takavarikointeja kyseisen yhtiön tiloissa, kuuluu tosiseikkojen arviointiin ja siten yksin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivaltaan.[18] Synlabhealth väittää myös, ettei sitä ole kuultu esitetyistä ennakkoratkaisukysymyksistä ja ettei Portugalin oikeudessa säädettyjä menettelyvaatimuksia ole siten noudatettu, ja tästä syystä se on hakenut muutosta ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevaan päätökseen.[19] Se pyytää unionin tuomioistuinta lykkäämään asian käsittelyä siihen asti, kunnes kyseinen valitusasia on ratkaistu. Tässä yhteydessä se muistuttaa vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevän, että kun otetaan huomioon tehtävien jako unionin tuomioistuimen ja kansallisen tuomioistuimen välillä, SEUT 267 artiklassa tarkoitetussa ennakkoratkaisumenettelyssä unionin tuomioistuimen asiana ei ole tutkia, onko se päätös, jolla kansallinen tuomioistuin on pyytänyt ennakkoratkaisua, tehty tuomioistuinorganisaatiota ja oikeudenkäyntimenettelyä koskevien kansallisten oikeussääntöjen mukaisesti. Unionin tuomioistuin on näin ollen sidottu jäsenvaltion tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tekemään päätökseen, jollei sitä ole kumottu kansallisessa

16 SIBS esitti saman väitteen asiassa C-260/23.

17 Ks. tuomio 21.12.2023, European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011, 59 kohta).

18 Ks. vastaavasti tuomio 11.1.2024, Global Ink Trade (C-537/22, EU:C:2024:6, 40 kohta).

19 Huomattakoon, että myös SIBS on hakenut tällaista muutosta.

lainsäädännössä mahdollisesti säädettyjä muutoksenhakukeinoja noudattaen.[20] Synlabhealthin pyyntö on näin ollen hylättävä. Täydellisyyden vuoksi totean vielä, että kirjallisissa huomautuksissaan Synlabhealth vetoaa siihen, että sen oikeutta osallistua asian käsittelyyn unionin tuomioistuimessa on loukattu, koska se ei ole saanut tiedoksi unionin tuomioistuimen presidentin päätöstä asian C-259/23 yhdistämisestä asioiden C-258/23 ja C-260/23 kanssa eikä kahdessa viimeksi mainitussa asiassa esitettyjä ennakkoratkaisupyyntöjä. Tältä osin tyydyn tuomaan esille, että Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artikla ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 96 artiklan 1 kohta sisältävät tyhjentävän luettelon osapuolista, jotka voivat esittää huomautuksia ennakkoratkaisumenettelyssä. Tätä oikeutta ei näin ollen voida ulottaa sellaisiin luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, joita ei ole nimenomaisesti mainittu.[21] Lisäksi työjärjestyksen 97 artiklan 1 kohdan mukaan ”pääasian oikeudenkäynnin asianosaisia” ovat ne, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut asianosaisiksi oikeudenkäyntimenettelyä koskevien kansallisten sääntöjen mukaisesti. Koska Synlabhealth ei ole oikeudenkäynnin asianosainen asioissa C-258/23 ja C-260/23, sille ei voida antaa lupaa esittää huomautuksia unionin tuomioistuimelle näissä asioissa. Se, että unionin tuomioistuin on päättänyt yhdistää useita ennakkoratkaisupyyntöjä niiden keskinäisen yhteyden perusteella työjärjestyksen 54 artiklan nojalla, ei kyseenalaista tätä johtopäätöstä.

28. Asiassa C-260/23 SIBS väittää, että ennakkoratkaisupyyntö on esitetty ajankohtana, jona tosiseikkoja ei ollut vielä vahvistettu eikä niistä ollut lausuttu, ja että esitetyillä kysymyksillä ei ole merkitystä riidan kohteen kannalta, koska se edellyttää kyseisten toimenpiteiden laillisuuden arviointia Portugalin oikeuden eikä perusoikeuskirjan perusteella. Ensimmäisen väitteen osalta on todettava, että kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää, missä käsittelyn vaiheessa sen on syytä esittää ennakkoratkaisukysymys unionin tuomioistuimelle.[22] Tämä väite on näin ollen hylättävä. Sama koskee toista väitettä, joka pohjautuu ennakkoratkaisukysymysten aineellista arviointia edellyttäviin väitteisiin.

B Kaksi ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä

29. Kuten olen edellä todennut, otan lyhyesti kantaa kahteen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, jotka ovat looginen edellytys kolmannelle kysymykselle.

[20] Ks. tuomio 21.12.2023, Krajowa Rada Sądownictwa (Tuomarin virkatehtävissä jatkaminen) (C-718/21, EU:C:2023:1015, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[21] Ks. vastaavasti tuomio 6.10.2015, Orizzonte Salute (C-61/14, EU:C:2015:655, 31 kohta).

[22] Ks. vastaavasti tuomio 17.7.2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, 29 kohta).

30. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta ennen kaikkea, kuuluvatko yrityksen sähköpostin välityksellä lähetetyt sen työntekijöiden ja johtajien väliset työhön liittyvät sähköpostiviestit perusoikeuskirjan 7 artiklassa tarkoitettujen viestien [23] käsitteeseen. Tähän kysymykseen, joka on mielestäni otettava tutkittavaksi IMI:n vastakkaisista väitteistä huolimatta, [24] on nähdäkseni vastattava myöntävästi.

31. Tässä yhteydessä on muistettava, että unionin tuomioistuimella oli jo 17.12.2015 antamassaan tuomiossa WebMindLicenses, [25] jossa viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, tilaisuus todeta, että luonnollisen henkilön ammattitoiminnassa tai kaupallisessa toiminnassa käyttämissä tiloissa tai liikeyhtiön tiloissa tehtyjen etsintöjen aikana suoritetuilla sähköpostiviestien takavarikoinneilla puututaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleessa [26] taatun kirjeenvaihdon kunnioittamista koskevan oikeuden käyttämiseen ja siten perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistetun vastaavan oikeuden käyttämiseen. [27] Tämä toteamus pätee sekä rikosoikeudellisissa menettelyissä että hallinnollisissa menettelyissä suoritettuihin takavarikointeihin. [28] Se, että sähköpostiviestiä pidetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettuna kirjeenvaihtona ja perusoikeuskirjan 7 artiklassa tarkoitettuna viestinä, ei riipu siitä, onko sähköpostiviestin vastaanottaja jo vastaanottanut sen, onko se luettu, lukematta tai poistettu, siitä, onko viesti lähetetty ammattitoiminnassa käytetyistä tiloista tai laitteelta [29] taikka työsähköpostin välityksellä, [30] onko lähettäjän tai vastaanottajan osoite oikeushenkilön osoite [31] tai onko sen sisältö yksityinen vai ei. [32] Näin ollen se, että sähköpostiviestin voidaan sen sisällön perusteella katsoa liittyvän työhön, ei merkitse sitä, ettei se saisi

[23] On huomattava, että ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodossa käytetty ja perusoikeuskirjan 7 artiklan alkuperäisessä tekstissä oleva sana ”kirjeenvaihto” korvattiin vuonna 2007 sanalla ”viestit” tekniikan kehityksen huomioon ottamiseksi. Ks. perusoikeuskirjan selitykset (EUVL 2007, C 303, s. 17).

[24] Ensinnäkin siltä osin kuin kyse on IMI:n esittämästä väitteestä, jonka mukaan ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei mainitse siinä tuomiota nro 91/2023, viittaan tämän ratkaisuehdotuksen 26 kohdassa esitettyihin perusteluihin. Siltä osin kuin kyse on väitteestä, jonka mukaan kysymys ei jätä tilaa ”millekään perustellulle epäilylle”, muistutan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällainen seikka voi enintään vapauttaa asian viimeisenä oikeusasteena ratkaisevan kansallisen tuomioistuimen SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaisesta velvollisuudestaan saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta se ei ole omiaan osoittamaan, että ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuisivat. Ks. tuomio 7.2.2023, Confédération paysanne ym. (Sattumanvarainen in vitro -mutageneesi) (C-688/21, EU:C:2023:75, 35 ja 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 25.1.2024, Croce Rossa Italiana ym. (C-389/22, ei julkaistu, EU:C:2024:77, 52 kohta).

[25] C-419/14, EU:C:2015:832; jäljempänä tuomio WebMindLicenses.

[26] Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleessa määrätään, että ”jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta”.

[27] Ks. tuomio WebMindLicenses, 70–73 kohta. Unionin tuomioistuin tukeutui Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 16.12.1992 antamaan tuomioon Niemietz v. Saksa (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, 29–31 kohta), 16.4.2002 antamaan tuomioon Société Colas Est ym. v. Ranska (CE:ECHR:2002:0416JUD003797197, 40–41 kohta) ja 2.4.2015 antamaan tuomioon Vinci Construction ja GTM Génie Civil et Services v. Ranska (CE:ECHR:2015:0402JUD006362910, 63 kohta). Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikainen tuomio 4.4.2023, UAB Kesko Senukai Lituanie v. Liettua (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, 109 kohta).

[28] Vaikka tuomioon WebMindLicenses johtanut asia koski rikosoikeudellisessa menettelyssä takavarikoituja sähköpostiviestejä, unionin tuomioistuin täsmensi kuitenkin tässä tuomiossa, että niiden ”käyttämisellä” hallinnollisessa menettelyssä jo sellaisenaan rajoitetaan perusoikeuskirjan 7 artiklalla taatun oikeuden käyttämistä (ks. 80 kohta).

[29] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.1.2024, Arregui v. Espanja (CE:ECHR:2024:0111JUD004254118, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin täsmensi 5.9.2017 antamassaan tuomiossa Bărbulescu v. Romania (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, 74 kohta), jossa oli kyse työtietokoneelta lähetetyistä yksityisistä viesteistä, että työnantajan vahvistamalla säännöllä, jonka mukaan työntekijöiden on pidätyttävä kaikesta henkilökohtaisesta toiminnasta työpaikalla eivätkä he saa käyttää yrityksen resursseja henkilökohtaisiin tarkoituksiin, ei ollut merkitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleessa tarkoitetuksi kirjeenvaihdoksi luonnehtimisen kannalta.

[30] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 3.4.2007, Copland v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:2007:0403JUD006261700, 41 ja 42 kohta).

[31] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 14.3.2013, Bernh Larsen Holding AS ym. v. Norja (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, 106 kohta).

[32] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.9.2017, Bărbulescu v. Romania (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, 72 ja 73 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.12.1992, Niemietz v. Saksa (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, 32 kohdan loppuosa).

perusoikeuskirjan 7 artiklassa taattua viestinnän suojaa. Tämä suoja ei koske ainoastaan sähköpostiviestien sisältöä vaan ulottuu myös sähköpostiliikennettä koskeviin henkilötietoihin, joita suojataan myös perusoikeuskirjan 8 artiklalla. [33]

32. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta, onko perusoikeuskirjan 7 artikla esteenä sille, että kansallinen kilpailuviranomainen takavarikoi SEUT 101 tai SEUT 102 artiklan rikkomisesta epäiltyjen yritysten toimitiloissa suoritetun tarkastuksen yhteydessä näiden yritysten työntekijöiden ja johtajien välisiä työhön liittyviä sähköpostiviestejä. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

33. On syytä muistaa, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti rajoituksia perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistetun viestinnän kunnioittamista koskevan oikeuden käyttämiseen voidaan ottaa käyttöön vain silloin, kun niistä on säädetty lailla, kun kyseisen oikeuden keskeistä sisältöä kunnioitetaan ja kun ne suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. [34]

34. Nyt käsiteltävässä tapauksessa on todettava ensinnäkin laillisuusperiaatteen noudattamista koskevasta edellytyksestä, että pääasioissa kyseessä olevat toimenpiteet perustuvat kilpailulain 18–21 §:ään.

35. Viestintäsalaisuutta koskevan oikeuden keskeisen sisällön kunnioittamisesta on todettava, että pitää varmasti paikkansa, että pääsioissa kyseessä olevan kaltaiset etsinnät ja takavarikoinnit merkitsevät pääsyä viestien sisältöön sellaisenaan. [35] Nyt käsiteltävässä tapauksessa ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee kuitenkin, että nämä toimenpiteet koskevat lähtökohtaisesti ainoastaan tutkinnan kohteeseen liittyviä sähköpostiviestejä ja toteutetaan kohdennetusti. Lisäksi siltä osin kuin kyse on puuttumisesta asianomaisten luonnollisten henkilöiden oikeuteen viestinnän kunnioittamiseen, nämä toimenpiteet näyttävät koskevan vain heidän työelämänsä näkökohtia eivätkä heidän henkilökohtaisen ja yksityiselämänsä piiriä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistettujen oikeuksien keskeisen sisällön loukkaamista arvioidaan pikemminkin kvantitatiivisesti. [36] Katson näin ollen, että jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamista tarkistuksista muuta johdu, myös perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu toinen edellytys täyttyy nyt käsiteltävässä tapauksessa ja että pääasioiden taustalla olevilla toimenpiteillä ei loukata asianomaisten luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden viestinnän kunnioittamista koskevan oikeuden keskeistä sisältöä.

[33] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.10.2007, Wieser ja Bicos Beteiligungen GmbH v. Itävalta (CE:ECHR:2007:1016JUD007433601, 45 kohta).

[34] Ks. tuomio WebMindLicenses, 73 kohta.

[35] On huomattava, että 8.4.2014 antamassaan tuomiossa Digital Rights Ireland ym. (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238) unionin tuomioistuin totesi, että yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen yhteydessä tuotettavien tai käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta 15.3.2005 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/24/EY (EUVL 2006, L 105, s. 54) säädetty velvollisuus säilyttää tietoja ei ollut niin vakava, että se olisi ollut omiaan vaikuttamaan yksityiselämän kunnioittamista koskevan oikeuden keskeiseen sisältöön, koska siinä ei sallittu ”tiedon saamista sähköisen viestinnän sisällöstä sellaisenaan”. Ks. myös henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla 12.7.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) (EYVL 2002, L 201, s. 37) osalta tuomio 21.12.2016, Tele2 Sverige ja Watson ym. (C-203/15 ja C-698/15, EU:C:2016:970, 101 kohta).

[36] Ks. vastaavasti lausunto 1/15 (EU–Kanada-PNR-sopimus) 26.7.2017 (EU:C:2017:592, 150 kohta) ja tuomio 21.6.2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, 120 kohta) sekä julkisasiamies Pitruzzellan tässä asiassa esittämä ratkaisuehdotus (EU:C:2022:65, 93 kohta).

36. Asetettujen tavoitteiden osalta on todettava, että puuttumisella perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistettujen oikeuksien käyttämiseen sen seurauksena, että kansalliset kilpailuviranomaiset suorittavat tarkastuksia ja takavarikointeja, kun ne soveltavat asetuksen (EY) N:o 1/2003 [37] 3 artiklan 1 kohdan ja 5 artiklan mukaisesti SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa, pyritään paljastamaan näiden määräysten vastaiset menettelytavat. Unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus todeta, että SEUT 101 ja SEUT 102 artikla ovat oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluvia määräyksiä, joissa kielletään kartellit ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ja joilla pyritään sisämarkkinoiden toiminnan kannalta välttämättömään tavoitteeseen taata se, ettei kilpailu näillä markkinoilla vääristy. [38]

37. On huomattava, että suhteellisuusperiaate edellyttää, että rajoitukset, joita asetetaan perusoikeuskirjassa vahvistetuille oikeuksille ja vapauksille, eivät ylitä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista tavoiteltujen legitiimien päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, ja silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava. Yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ei myöskään voida pyrkiä ottamatta huomioon sitä, että se on sovitettava yhteen niiden perusoikeuksien kanssa, joita toimenpide koskee, saattamalla yhtäältä yleisen edun mukainen tavoite ja toisaalta kyseessä olevat oikeudet keskenään harmoniseen tasapainoon, jotta varmistetaan, etteivät kyseisestä toimenpiteestä aiheutuvat haitat ole liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden. Mahdollisuutta oikeuttaa perusoikeuskirjan 7 artiklassa taattujen oikeuksien rajoittaminen on siis arvioitava punnitsemalla tällaiseen rajoittamiseen sisältyvän puuttumisen vakavuutta ja tarkastamalla, että kyseisellä rajoituksella tavoitellun yleisen edun mukaisen tavoitteen tärkeys on oikeassa suhteessa tähän vakavuuteen. [39]

38. Nyt käsiteltävässä tapauksessa toimivan ja vääristymättömän kilpailun turvaamista sisämarkkinoilla koskevan tavoitteen tärkeys voi mielestäni oikeuttaa vakavankin puuttumisen yhtiöiden oikeuteen viestinnän kunnioittamiseen, kun otetaan huomioon myös se, että kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja unionin tuomioistuin ovat todenneet, julkinen puuttuminen voi mennä pidemmälle silloin, kun se koskee ammattimaisia tai kaupallisia tiloja tai toimintoja. [40] Kuten komissio aivan oikein korostaa, nykyisessä digitaalisessa ympäristössä sähköinen kirjeenvaihto on yksi tärkeimmistä yritysten viestintävälineistä. Näin ollen kirjeenvaihdon eri muodoista, kuten työsähköpostin välityksellä vaihdetuista viesteistä, on tullut usein korvaamattomia todisteita kilpailunvastaisten menettelytapojen selvittämisessä. [41] Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että se, että komissio etsii ja takavarikoi sähköpostiviestejä asetuksen N:o 1/2003 20 artiklan mukaista toimivaltaansa käyttäessään, on hyväksyttävää [42] edellyttäen, että asiakirja-aineistoon liitetään ainoastaan merkitykselliset viestit. [43] Vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että tällaiset

[37] Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annettu neuvoston asetus (EYVL 2002, L 001, s. 1).

[38] Ks. SEUT 101 artiklan osalta tuomio 22.3.2022, Nordzucker ym. (C-151/20, EU:C:2022:203, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja SEUT 102 artiklan osalta tuomio 22.3.2022, bpost (C-117/20, EU:C:2022:202, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[39] Ks. vastaavasti tuomio 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies ym. (C-694/20, EU:C:2022:963, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[40] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.12.1992, Niemitz v. Saksa (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, 31 kohta); ks. myös tuomio 18.6.2015, Deutsche Bahn ym. v. komissio (C-583/13 P, EU:C:2015:404, 20 kohta).

[41] Ks. vastaavasti direktiivin 2019/1 johdanto-osan 32 perustelukappale ja 32 artikla, joissa sähköiset viestit luokitellaan hyväksytyiksi todisteiksi kansallisissa kilpailuviranomaisissa.

[42] Ks. tuomio 16.7.2020, Nexans France ja Nexans v. komissio (C-606/18 P, EU:C:2020:571, 56–64 kohta) ja tuomio 30.1.2020, České dráhy v. komissio (C-538/18 P ja C-539/18 P, ei julkaistu, EU:C:2020:53, 101–104 kohta).

[43] Ks. vastaavasti tuomio 24.9.2020, Prysmian ja Prysmian Cavi e Sistemi v. komissio (C-601/18 P, EU:C:2020:751, 58 ja 59 kohta) ja tuomio 30.1.2020, České dráhy v. komissio (C-538/18 P ja C-539/18 P, ei julkaistu, EU:C:2020:53, 99 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

toimenpiteet eivät ole lähtökohtaisesti poissuljettuja hallinnollisissa menettelyissä, jos puuttuminen kirjeenvaihdon kunnioittamista koskevaan oikeuteen on oikeassa suhteessa tavoitellun legitiimin päämäärän tärkeyteen.[44]

39. Edellä esitetyn perusteella katson, että perusoikeuskirjan 7 artikla ei ole esteenä sille, että kansallinen kilpailuviranomainen etsii ja takavarikoi kilpailusääntöjen rikkomista koskevan tutkinnan yhteydessä yrityksen toimi- tai liiketiloissa tehtävässä tarkastuksessa yrityksen sisäisen sähköpostin kautta lähetettyjä sähköpostiviestejä, jos nämä viestit ovat merkityksellisiä tarkastuksen kohteen kannalta.

C Kolmas ennakkoratkaisukysymys

40. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta ennen kaikkea, onko perusoikeuskirjan 7 artikla esteenä sille, että luvan siihen, että kansallinen kilpailuviranomainen takavarikoi yrityksen työntekijöiden ja johtajien välisiä sähköpostiviestejä yrityksen toimi- tai liiketiloissa SEUT 101 tai SEUT 102 artiklan rikkomista koskevan tutkinnan yhteydessä suoritetussa tarkastuksessa, antaa Portugalin oikeuden mukaisen syyttäjälaitoksen kaltainen elin, jolla on perustuslain mukaisesti toimivalta edustaa valtiota ja ajaa rikossyytettä yleisen edun mukaisesti sekä puolustaa demokraattista oikeusvaltiota ja joka on riippumaton.

41. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on aluksi palautettava lyhyesti mieleen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee etsintöjä ja takavarikointeja toimitiloissa, jotta voidaan määrittää, minkä tasoista suojaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja perusoikeuskirjan 7 artiklassa annetaan tällaista erityisesti yhtiöiden kirjeenvaihdon kunnioittamista koskevaan oikeuteen puuttumista vastaan.

42. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan osalta on ensinnäkin huomattava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tässä artiklassa tarkoitettu suoja voi ulottua tiettyihin liiketiloihin ja että näissä tiloissa suoritetut etsinnät ja takavarikoinnit merkitsevät puuttumista kyseisten yhtiöiden oikeuteen nauttia ”kotiinsa” ja ”kirjeenvaihtoonsa” kohdistuvaa kunnioitusta.[45] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt, kuten olen jo todennut, että julkinen puuttuminen voi mennä pidemmälle ammattimaisissa tai kaupallisissa tiloissa tai toiminnoissa kuin muissa tapauksissa.[46] Lisäksi valtiolle jätetty harkintavalta puuttumisen tarpeen arvioimiseksi on laajempi, kun toimenpide kohdistuu oikeushenkilöihin eikä yksityisiin henkilöihin.[47] On myös huomattava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tällä alalla antamien tuomioiden tarkastelusta ilmenee, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tutkii, ovatko yhtiöiden tiloissa suoritetut etsintä- ja takavarikointitoimet Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisia, arvioimalla kokonaisuutena kaikkia asian kannalta merkityksellisiä oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja, kuten erityisesti toimivaltaiselle viranomaiselle annettujen toimivaltuuksien laajuutta, olosuhteita, joissa puuttuminen on tapahtunut, ja kyseisessä oikeusjärjestyksessä säädettyjä

[44] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 14.3.2013, Bernh Larsen Holding AS ym. v. Norja (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, 172–175 kohta), jossa oli kyse verovalvontaa varten suoritetuista tarkastuksista.

[45] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.4.2023, UAB Kesko Senukai v. Liettua (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, 109 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[46] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Niemietz v. Saksa 16.12.1992 (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, 31 kohta).

[47] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.10.2014, Delta Pekárny A.S. v. Tšekki (CE:ECHR:2014:1002JUD000009711, 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

erilaisia takeita,[48] joihin kuuluvaa mahdollisuutta tuomioistuimen jälkikäteen suorittamaan tehokkaaseen valvontaan[49] tämä tuomioistuin pitää erityisesti perustavanlaatuisena takeena.[50] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös korostanut tarvetta punnita puuttumista suhteessa suojatun yleisen edun merkitykseen.[51] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi nimenomaisesti 2.10.2014 antamassaan tuomiossa Delta Pekárny a.s. v. Tšekki,[52] joka koski tilojen tarkastusta kilpailunvastaisten menettelytapojen yhteydessä, että yhtiön tiloissa suoritettujen etsintöjen osalta sitä, ettei tuomioistuin ole etukäteen myöntänyt tarkastukseen lupaa, voidaan tasapainottaa sillä, että tuomioistuin valvoo jälkikäteen tällaisen tutkintatoimenpiteen laillisuuden ja tarpeellisuuden, kunhan valvonta on tehokasta kyseessä olevan asian erityisissä olosuhteissa. Tämä edellyttää sitä, että asianomaiset henkilöt voivat saattaa riidanalaisen toimenpiteen ja sen, miten se on toteutettu, sekä tosiasiallisesti että oikeudellisesti tehokkaan tuomioistuinvalvonnan kohteeksi ja että asianomainen voi saada oikeuskeinojen avulla asianmukaisen hyvityksen, jos lainvastaiseksi todettu toimenpide on jo pantu täytäntöön. Käsiteltävän asian kannalta on yleisesti pantava merkille, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa suojattua perusoikeutta kotirauhan loukkaamattomuuteen ei ole loukattu yhtiöiden tiloissa suoritettujen tarkastusten yhteydessä pelkästään sillä perusteella, ettei tuomioistuin ole antanut ennalta lupaa, jos käyttöön on otettu asianmukaiset ja riittävät takeet väärinkäyttöä vastaan, muun muassa mahdollisuus saattaa kyseiset toimenpiteet jälkikäteen tuomioistuimen täysimääräiseen valvontaan. Sama koskee kyseisessä artiklassa taattua oikeutta kirjeenvaihdon kunnioittamiseen, sillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä kysymys yhtiöiden viestien takavarikoimisesta liittyy läheisesti kysymykseen niiden tiloissa suoritetuista etsinnöistä.[53]

43. Samat periaatteet löytyvät unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka koskee perusoikeuskirjan 7 artiklaa. Tuomiossa WebMindLicenses, joka koski sähköpostiviestien takavarikointia rikosoikeudellisen menettelyn yhteydessä, unionin tuomioistuin totesi, että jollei tuomioistuimen ennalta antamaa lupaa ole, yksilöiden suojeleminen julkisen vallan suorittamilta, tällä artiklalla taattujen oikeuksien mielivaltaisilta loukkaamisilta edellyttää tiukkaa oikeudellista kehystä ja tällaisen takavarikoinnin tiukkaa rajoittamista. Se täsmensi, että tällainen takavarikointi voi soveltua yhteen kyseisen 7 artiklan kanssa vain, jos kansallisessa lainsäädännössä ja käytännössä annetaan asianmukaiset ja riittävät takeet väärinkäyttöä ja mielivaltaa vastaan, ja että tuomioistuimen ennalta antaman luvan puuttumisen vastapainona voi tietyssä määrin olla takavarikon kohteena olleen henkilön mahdollisuus panna jälkikäteen vireille sekä takavarikoinnin laillisuutta että sen tarpeellisuutta koskeva tuomioistuinvalvonta, ja tällaisen valvonnan on kyseisen asian erityisissä olosuhteissa oltava tehokasta.[54] Erityisesti komission tarkastusvaltuuksien osalta unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt, että Euroopan unionissa toteutettu järjestelmä täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan, sellaisena kuin

[48] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.4.2002, Colas Est ym. v. Ranska (CE:ECHR:2002:0416JUD003797197, 48 ja 49 kohta) ja erityisesti yhtiöiden kirjeenvaihdon osalta tuomio 14.3.2013, Bernh Larsen Holding AS ym. v. Norja (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, 172–174 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.6.2022, Naumenco ja Sia Rix Shipping v. Latvia (CE:ECHR:2022:0623JUD005080514, 62 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.4.2023, UAB Kesko Senukai v. Liettua (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, 113 ja 118 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) .

[49] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.4.2023, Uab Kesko Senukai v. Liettua (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, 113 ja 117 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[50] Ks. vastaavasti tuomio 18.6.2015, Deutsche Bahn ym. v. komissio (C-583/13 P, EU:C:2015:404, 32 kohta).

[51] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 14.3.2013, Bernh Larsen Holding AS ym. v. Norja (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, 174 kohta).

[52] CE:ECHR:2014:1002JUD000009711, 86 ja 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. vastaavasti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.1.2017, Posevini v. Bulgaria (CE:ECHR:2017:0119JUD006363814, 84 kohta).

[53] Ks. Guide sur l'article 8 de la CEDH, "Droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance" (opas Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta, oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämään, kotiin ja kirjeenvaihtoon kohdistuvaa kunnioitusta), 2022, 602 kohta.

[54] Ks. kyseisen tuomion 77 ja 78 kohta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut, sekä perusoikeuskirjan 7 artiklan vaatimukset ja että se, että tuomioistuimelta ei ole haettu etukäteen lupaa, ei sellaisenaan tee komission päättämästä tarkastustoimenpiteestä lainvastaista. Unionin tuomioistuin on erityisesti tuonut esille, että asetuksen N:o 1/2003 20 artiklassa säädetään sekä näiden valtuuksien oikeudellisesta kehyksestä että tiukoista rajoista niiden käyttämiselle ja sen 8 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että unionin tuomioistuin on toimivaltainen valvomaan komission tekemän tarkastuspäätöksen laillisuutta ja käsittelee sekä oikeudellisia seikkoja että tosiseikkoja eli tekee täyden tutkinnan. [55]

44. On selvää, että perusoikeuskirjan 7 artiklassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, taattu suojan taso koskee kansallisten kilpailuviranomaisten etsintä- ja takavarikointivaltuuksien käyttöä, kun ne soveltavat SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa. [56]

45. Tämän ratkaisuehdotuksen 42 ja 43 kohdassa esitetyn valossa on siten todettava, että perusoikeuskirjan 7 artikla ei ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan SEUT 101 tai SEUT 102 artiklan väitettyä rikkomista koskevan tutkinnan yhteydessä kansallinen kilpailuviranomainen voi ilman tuomioistuimen ennalta antamaa lupaa etsiä ja takavarikoida sähköpostiviestejä, joiden sisältö liittyy tarkastuksen kohteeseen, kunhan varmistetaan tämän viranomaisen valtuuksien tiukka oikeudellinen kehys sekä asianmukaiset ja riittävät takeet väärinkäyttöä ja mielivaltaa vastaan eli muun muassa kyseisiin toimenpiteisiin jälkikäteen kohdistuva täysi tuomioistuinvalvonta.

46. Tämä johtopäätös ei kuitenkaan riitä täydellisen vastauksen antamiseen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen. On nimittäin syytä käsitellä tätä kysymystä myös toiselta kannalta ja selvittää, onko unionin oikeus esteenä sille, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa jäsenvaltio soveltaa perusoikeuskirjan 7 artiklassa taatun viestinnän kunnioittamista koskevan perusoikeuden suojan kansallista tasoa, joka on korkeampi kuin kyseisessä artiklassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, erityisesti edellyttämällä, että kansallinen kilpailuviranomainen hankkii tuomioistuimen ennalta antaman luvan voidakseen suorittaa tarkastuksia ja takavarikointeja yhtiön tiloissa.

47. On huomattava, että perusoikeuskirja on osa Euroopan perusoikeuksien suojaa koskevaa järjestelmää, joka käsittää useita tasoja yhtäältä kansainvälisen oikeuden normien ja sopimusten, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja toisaalta kansallisten perustuslakien rinnalla. Tässä yhteydessä perusoikeuskirjan 53 artiklassa on tarkoitus selventää sitä, että perusoikeuskirjalla ei voida perustella kansainvälisessä oikeudessa, unionin oikeudessa tai jäsenvaltioiden oikeudessa taatun perusoikeuksien suojan tason heikentämistä. Jäsenvaltioiden perustuslakien mukainen perusoikeuksien suoja voi siis lähtökohtaisesti olla rinnakkainen perusoikeuskirjassa taatun suojan kanssa ja täydentää sitä. [57]

[55] Ks. vastaavasti tuomio 18.6.2015, Deutsche Bahn ym. v. komissio (C-583/13 P, EU:C:2015:404, 29–36 kohta); ks. myös tuomio 6.9.2013, Deutsche Bahn ym. v. komissio (T-289/11, T-290/11 ja T-521/11, EU:T:2013:404, 74–100 kohta); ks. myös mahdollisuudesta, että kaikki komission tarkastustoimenpiteisiin kohdistuvat oikeussuojakeinot voivat tasapainottaa sitä, että etukäteinen tuomioistuinvalvonta puuttuu, tuomio 9.3.2023, Les Mousquetaires ja ITM Entreprises v. komissio (C-682/20 P, EU:C:2023:170, 57 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

[56] Unionin kilpailuoikeuden soveltaminen perustuu rinnakkaisen toimivallan järjestelmään, jossa sekä komissio että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat soveltaa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa (ks. tuomio 23.11.2017, Gasorba ym. (C-547/16, EU:C:2017:891, 23 kohta). Toimivaltaansa käyttäessään näiden viranomaisten on noudatettava perusoikeuskirjaa ja tarkastusvaltuuksien osalta erityisesti sen 7 artiklaa.

[57] Ks. vastaavasti mm. tuomio 24.7.2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, 115 kohta).

48. Unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että jos kansallisella säännöksellä tai toimenpiteellä sovelletaan perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla unionin oikeutta tilanteessa, jossa jäsenvaltioiden toiminta ei määräydy täysin unionin oikeuden perusteella, kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet saavat soveltaa perusoikeuksien suojaa koskevia kansallisia standardeja sillä edellytyksellä, ettei niiden soveltaminen vaaranna perusoikeuskirjassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, vahvistettua suojan tasoa eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta. [58]

49. Perusoikeuksien suojaa koskevien kansallisten standardien soveltamiselle perusoikeuskirjan soveltamisalaan kuuluvilla aloilla on siis kolme rajoitusta.

50. Tällainen soveltaminen edellyttää ensinnäkin, että kyseessä olevaa tilannetta ei ole säännelty tyhjentävästi unionin oikeudessa. Erityisesti siltä osin kuin kyse on direktiivin säännösten täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa, tämä soveltaminen on mahdollista vain, jos kyseisellä direktiivillä ei toteuteta täysimääräistä yhdenmukaistamista. [59]

51. Nyt käsiteltävässä tapauksessa on syytä todeta, että asetuksen N:o 1/2003 20 artiklalla pyritään sääntelemään yksinomaan komission tutkintavaltuuksia ja ettei sen sanamuodosta, asiayhteydestä tai tarkoituksesta ilmene, että sitä olisi tarkoitus soveltaa myös kansallisiin kilpailuviranomaisiin. [60] Direktiivillä 2019/1, oletettaessa, että se on sovellettavissa pääasioissa kyseessä oleviin tosiseikkoihin, ei pyritä lähentämään täysimääräisesti jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, joka koskee kilpailuviranomaisten valtuuksia tarkastaa toimitiloja ja suorittaa takavarikointeja, muun muassa siltä osin kuin on kyse edellytyksistä, jotka koskevat tällaisten toimenpiteiden toteuttamista koskevien päätösten pätevyyttä. Nämä edellytykset kuuluvat siten jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti vapaasti soveltaa kyseisistä toimenpiteistä johtuvaan puuttumiseen omassa oikeusjärjestyksessään säädettyjä perustuslaillisia takeita, mukaan lukien tarve tuomioistuimen ennalta antamaan lupaan, jollei unionin oikeuden noudattamisesta muuta johdu. Direktiivin 2019/1 6 artiklan 3 kohdassa, luettuna sen johdanto-osan 31 perustelukappaleen valossa, säädetään nimenomaisesti, että tämä artikla ei vaikuta kansallisessa lainsäädännössä asetettuihin vaatimuksiin, jotka koskevat kansallisen oikeusviranomaisen antamaa ennakkolupaa tällaisiin tarkastuksiin. [61]

52. Toiseksi perusoikeuksien suojaa koskevien kansallisten standardien soveltaminen ei saa vaarantaa perusoikeuskirjassa vahvistettua suojan tasoa. Unionin oikeusjärjestyksessä perusoikeuskirjassa vahvistetaan siinä tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien suojan vähimmäistaso, minkä vuoksi unionin toimielimet, elimet tai laitokset taikka jäsenvaltiot silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta, eivät voi tarjota alempaa suojan tasoa.

53. Nyt käsiteltävässä tapauksessa jäsenvaltio voi siis säätää, että kirjeenvaihdon kunnioittamista koskevan perusoikeuden takaavien kansallisten perustuslain säännösten mukaisesti siihen, että kansallinen kilpailuviranomainen etsii ja takavarikoi sähköpostiviestejä SEUT 101 tai SEUT 102 artiklan rikkomista koskevan tutkinnan yhteydessä suoritetussa yrityksen toimitilojen tarkastuksessa, on saatava ennalta lupa oikeusviranomaiselta, olipa kyse syyttäjälaitoksesta, jolla on toimivalta ajaa rikossyytettä yleisen edun mukaisesti, tai tutkintatuomarista, edellyttäen, että

[58] Ks. tuomio 29.7.2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. vastaavasti tuomio 24.7.2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, 110 kohta) ja viimeksi määräys 9.1.2024, Unitatea Administrativ Teritorială Județul Brașov (C-131/23, EU:C:2024:42, 81 kohta).

[59] Ks. tuomio 29.7.2019, Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, 33 kohta).

[60] Ks. analogisesti tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, 35–38 kohta).

[61] Huomattakoon, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa myös tapauksessa, jossa direktiivissä 2019/1 säädetään, että ennakkolupa on tarpeen; ks. 7 artiklan 2 kohta luettuna yhdessä direktiivin johdanto-osan 34 perustelukappaleen kanssa.

näistä toimenpiteistä johtuvaan kyseiseen perusoikeuteen puuttumiseen liittyvillä takeilla, mukaan lukien asianomaisten käytettävissä olevat oikeussuojakeinot, saavutetaan kokonaisuutena arvioiden tämän oikeuden suojan taso, joka vastaa vähintään perusoikeuskirjan 7 artiklassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, taatun suojan tasoa.

54. Kolmanneksi perusoikeuksien suojaa koskevien kansallisten standardien soveltaminen ei saa vaarantaa unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta.[62] Unionin tuomioistuin ei ole hyväksynyt perusoikeuskirjan 53 artiklan tulkintaa, jonka mukaan siinä sallittaisiin yleisesti jäsenvaltion soveltavan perustuslaissaan taattua perusoikeuksien suojan korkeampaa tasoa ja tarvittaessa pidättyvän soveltamasta unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä.[63] Se, voiko jäsenvaltio soveltaa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan rikkomista koskevan tutkinnan yhteydessä suoritettujen etsintöjen ja takavarikointien osalta omia perustuslaillisia takeitaan, joilla varmistettaisiin kirjeenvaihdon kunnioittamista koskevan perusoikeuden suojan korkeampi taso kuin perusoikeuskirjassa taataan, riippuu siis muun muassa siitä, voiko tällainen soveltaminen heikentää kilpailunvastaisten menettelytapojen torjunnan tehokkuutta unionissa. On huomattava, että unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten ja tuomioistuinten on sovellettava SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa silloin, kun tosiseikat kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan, ja varmistettava, että kyseisiä artikloja sovelletaan tehokkaasti yleisen edun mukaisesti.[64]

55. Se, että jäsenvaltion perustuslaissa, sellaisena kuin kyseisen jäsenvaltion perustuslakituomioistuin on sitä tulkinnut, edellytetään tutkintatuomarin ennalta antamaa lupaa siihen, että kansallinen kilpailuviranomainen voi etsiä ja takavarikoida kilpailunvastaisista menettelytavoista epäillyn yrityksen toimitiloissa suoritetuissa tarkastuksissa sähköpostiviestejä, myös avattuja/luettuja sähköpostiviestejä, ei sellaisenaan ole omiaan kyseenalaistamaan SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan tehokasta soveltamista. Kuten olen jo tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohdassa todennut, direktiivistä 2019/1 ilmenee selvästi, että unionin lainsäätäjän mukaan oikeusviranomaisen ennalta antamaa lupaa kansallisten kilpailuviranomaisten tarkastusvaltuuksien käyttöön koskevasta mekanismista säätäminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa viitataan nimenomaisesti jäsenvaltioiden mahdollisuuteen säätää tällaisesta luvasta.

56. AdC väittää, että Tribunal Constitucionalin tulkinnalla ei pelkästään kyseenalaisteta mahdollisuutta käyttää pääasioiden kohteena olevien etsintöjen yhteydessä takavarikoituja sähköpostiviestejä todisteina, vaan se saattaa myös johtaa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan rikkomisen toteamista koskevien lopullisten päätösten pätemättömyyteen sillä perusteella, että näyttö, johon kyseinen viranomainen on tukeutunut, on hankittu lainvastaisesti, ja tämä koskee viimeiset kymmenen vuotta kattavaa ajanjaksoa. Tämä tulkinta on siis AdC:n mukaan esteenä unionin kilpailusääntöjen tehokkaalle soveltamiselle.

57. Tässä yhteydessä on huomattava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole esittänyt unionin tuomioistuimelle tätä kysymystä eikä myöskään esittänyt unionin tuomioistuimelle tarvittavia tietoja, jotta se voisi arvioida vuoden 2023 tuomioiden ulottuvuutta ja niiden ajallista soveltamisalaa sekä niiden mahdollista vaikutusta SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan rikkomisen toteamista koskeviin AdC:n lopullisiin päätöksiin.

[62] Ks. vastaavasti tuomio 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, 60 kohta).

[63] Ks. tuomio 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, 56 kohta).

[64] Ks. tuomio 14.6.2011, Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. vastaavasti myös tuomio 18.1.2024, Lietuvos notarų rūmai ym. (C-128/21, EU:C:2024:49, 108 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58. Tässä tilanteessa tyydyn esittämään seuraavat huomautukset.

59. Säännöt todisteiden hankinnan edellytyksistä ja niiden käytöstä SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan soveltamista koskevissa kansallisissa hallinnollisissa menettelyissä kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, kun asiaa koskevia unionin oikeuden säännöksiä ei ole annettu.[65] Näin ollen pääasioissa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa jäsenvaltio voi säätää, että todisteet, jotka on hankittu kilpailuviranomaisen toteuttamien tarkastustoimenpiteiden yhteydessä ilman kyseisen jäsenvaltion perustuslaissa, sellaisena kuin sen perustuslakituomioistuin on sitä tulkinnut näiden toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen, edellytettyä tuomioistuimen ennalta antamaa lupaa, on jätettävä tällaisessa menettelyssä huomioon ottamatta.[66]

60. Vaikka kyseisten sääntöjen vahvistaminen ja soveltaminen kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, niiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti tehokkuusperiaatetta. Ne eivät siis saa tehdä unionin oikeuden täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, ja niiden on nimenomaan kilpailuoikeuden alalla huolehdittava siitä, ettei niiden vahvistamilla tai soveltamilla säännöillä haitata SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan tehokasta soveltamista, mikä kansallisten kilpailuviranomaisten on varmistettava yleisen edun mukaisesti.[67]

61. Mielestäni nyt käsiteltävässä tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioidessaan vuoden 2023 tuomioista tehtäviä johtopäätöksiä otettava huomioon tarve varmistaa unionin kilpailusääntöjen tehokas soveltaminen ja käytettävä kaikkia kansallisen oikeuden mukaisia mahdollisuuksia – tarvittaessa myös mahdollisuutta korjata pääasioissa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa tuomioistuimen ennalta antaman luvan puuttuminen jälkikäteisellä tuomioistuinvalvonnalla – sen varmistamiseksi, että näiden sääntöjen noudattamatta jättämisestä määrätään seuraamuksia.

62. Varmistaakseen SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan täyden vaikutuksen portugalilaiset tuomioistuimet voisivat joutua jättämään soveltamatta kansallisen säännön, jonka mukaan vuoden 2023 tuomioissa hyväksytyllä tulkinnalla on taannehtiva vaikutus ja jonka seurauksena asianomaisten yritysten vastuu kyseenalaistettaisiin tapauksissa, joissa AdC on lopullisesti todennut unionin kilpailuoikeuden rikkomisen, mikä merkitsisi systeemistä riskiä siitä, ettei tällaisista rikkomisista määrätä seuraamuksia.[68]

[65] Tällaisia säännöksiä ei ole asetuksessa N:o 1/2003 eikä myöskään direktiivissä 2019/1, lukuun ottamatta sen 32 artiklaa, joka koskee kansallisissa kilpailuviranomaisissa todisteina hyväksyttyjä todistuskeinoja.

[66] Lisäksi tällainen sääntö vain heijastaisi laillisuus- ja oikeusvaltioperiaatteiden ja perusoikeuksien kunnioittamisesta johtuvia vaatimuksia; ks. analogisesti tuomio 17.1.2019, Dzivev ym. (C-310/16, EU:C:2019:30, 38 kohta); ks. myös tuomio WebMindLicenses, 80–89 kohta.

[67] Ks. tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, 46 kohta).

[68] Ks. analogisesti tuomio 24.7.2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, 111–124 kohta ja tuomiolauselman 1 kohta). Ks. analogisesti myös tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, 53 kohta).

V Ratkaisuehdotus

63. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão kussakin yhdistetyistä asioista C-258/23–C-260/23 esittämään kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan SEUT 101 tai SEUT 102 artiklan rikkomista koskevan tutkinnan yhteydessä yrityksen tiloissa suoritetussa tarkastuksessa kansallinen kilpailuviranomainen etsii ja takavarikoi ilman tuomioistuimen ennalta antamaa lupaa sähköpostiviestejä, joiden sisältö liittyy tarkastuksen kohteeseen, kunhan varmistetaan tämän viranomaisen valtuuksien tiukka oikeudellinen kehys sekä asianmukaiset ja riittävät takeet väärinkäyttöä ja mielivaltaa vastaan eli muun muassa kyseisiin toimenpiteisiin jälkikäteen kohdistuva täysi tuomioistuinvalvonta.