JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
19 päivänä syyskuuta 1996 *

1. Komissio vaatii nyt käsiteltävällä valituksellaan yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan asiassa T-12/94, Daffix vastaan komissio, 28.3.1995 annetun yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion (Kok. H. 1995, s. II-233). Valittaja vaatii myös niiden vaatimusten hyväksymistä, jotka se on esittänyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, sekä vastapuolen velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

2. Ennen kuin käsittelen asianosaisten esittämiä perusteluita, on syytä esittää lyhyesti nyt käsiteltävän valituksen perustana olevat tosiseikat.

Daffix, joka oli asiaan liittyvien tosiseikkojen tapahtuma-aikana komission virkamies, hoiti tiedotuksesta, viestinnästä, kulttuurista ja audiovisuaalisesta alasta vastaavassa pääosastossa (PO X) tuotantotehtäviä, ja häneen kohdistettiin kurinpitomenettely oletetun virkavelvollisuuksien rikkomisen vuoksi. Daffixia syytettiin siitä, että hän oli väärentänyt kolme tilausta Newscom-yhtiölle saadakseen tältä kyseisten tilausten perusteella käteisenä 450 000 Belgian frangia (BEF) ja perusteettomasti pitänyt tämän rahasumman.

Kurinpitolautakunta, jonka käsiteltäväksi nimittävä viranomainen oli henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 1 artiklan mukaisesti saattanut asian, katsoi ensimmäisen väitteen osalta, että "ei ollut näytetty toteen Daffixin väärentäneen tilauksia". Rahavarojen väärinkäytön osalta tämä neuvoa-antava elin teki sen päätelmän, että oli mahdollista, että Daffix oli todellakin maksanut kyseisen rahasumman oikealle henkilölle. Kurinpitolautakunta katsoi kuitenkin, että koska Daffix oli antanut merkittävän summan rahaa varmistamatta etukäteen vastaanottajan henkilöllisyyttä, hän oli laiminlyönyt Euroopan yhteisöjen virkamiehiltä edellytetyn yleisen huolellisuusvelvollisuuden noudattamisen. Kurinpitolautakunta suositteli näin ollen seuraamukseksi kantajan palkkaluokan alentamista.

Nimittävä viranomainen ei noudattanut tätä lausuntoa. Ottamatta kantaa tilausten väärentämiseen, se totesi Daffixin pitäneen itsellään kyseisen summan ja määräsi tämän vuoksi hänelle kurinpitolautakunnan esittämän lievemmän seuraamuksen sijasta seuraamukseksi viraltapanon.

* Alkuperäinen kieli: italia.

3. Daffix nosti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa tätä päätöstä koskeneen kanteen ja vetosi viiteen kanneperusteeseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi kanteen valituksenalaisella tuomiolla ja kumosi komission päätöksen riittämättömien perustelujen vuoksi antamatta ratkaisua Daffixin esittämistä muista kanneperusteista ja perusteluista. Ensimmäisen oikeusasteen lähtökohtana oli tarkemmin ilmaistuna se ajatus, että perusteluvelvollisuus on erityisen ankara sellaisissa tapauksissa, joissa hallintotoimi koskee yksityishenkilöä ja liittyy sellaisiin seikkoihin, jotka voivat olla merkityksellisiä määrättävän kurinpitoseuraamuksen kannalta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, ettei komissio ollut täyttänyt perusteluja koskevia vähimmäisvaatimuksia, joita sen tekemän päätöksen lainmukaisuus olisi edellyttänyt. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan päätöksessä ei esitetty täsmällisesti niitä seikkoja, joiden katsottiin todistavan Daffixia vastaan, eikä perusteltu riittävästi niitä syitä, joiden perusteella nimittävä viranomainen oli päättänyt poiketa kurinpitolautakunnan lausunnosta ja määrätä Daffixille kyseisen lautakunnan suosittelemaa seuraamusta ankaramman seuraamuksen.

4. Nyt käsiteltävässä asiassa komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja hyväksymään ne vaatimukset, jotka se oli esittänyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Valituksen vastapuoli puolestaan vaatii valituksen hylkäämistä ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion vahvistamista.

Ensimmäinen valitusperuste

5. Ensimmäisessä valitusperusteessaan valittaja väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt virheen hyväksyessään riidanalaisen päätöksen perustelujen puuttumista koskeneen Daffixin väitteen. Komission mukaan tämä väite olisi pitänyt jättää tutkimatta liian myöhään esitettynä.

Ensimmäinen valitusperuste on mielestäni hylättävä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti katsonut, että perustelujen puuttuminen on ehdotonta prosessinedellytystä koskeva väite, jonka yhteisöjen tuomioistuimet voivat tutkia viran puolesta. [1] Siten sillä ei ole merkitystä, että Daffix vetosi tähän virheeseen vasta kantajan vastauksessaan.

Toinen valitusperuste

6. Toisessa valitusperusteessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta katsotaan monilta eri osin virheelliseksi, koska siinä on pidetty riidanalaisen päätöksen perusteluita riittämättöminä perustamissopimuksen 190 artiklassa edellytettyyn nähden.

Komission mukaan riidanalainen päätös perustui olennaisimmilta osin päätelmään,

1 — Ks. asia 18/57, Nold v. korkea viranomainen, tuomio 20.3.1959 (Kok. 1959, s. 89); asia 185/85, Usinor v. komissio, tuomio 1.7.1986 (Kok. 1986, s. 2079, 19 kohta); asia T-45/90, Speybrouck v. parlamentti, tuomio 28.1.1992 (Kok. 1992, s. II-33, 89 kohta); asia T-115/89, González Holguera v. parlamentti, tuomio 13.12.1990 (Kok. 1990, s. II-831, 37 kohta) ja asia T-534/93, Grynberg ja Hall v. komissio, tuomio 14.7.1994 (Kok. H. 1994, s. II-595, 59 kohta).

jonka mukaan Daffix oli perusteettomasti pitänyt rahat. Tätä päätelmää oli komission mielestä riittävästi perusteltu viittaamalla Daffixin hallinnollisen menettelyn aikana antamiin "ilmeisen epäjohdonmukaisiin ja ristiriitaisiin lausuntoihin". Komission mukaan "tuntui tarpeettomalta perustella pidempään" päätöstä, ja sen vuoksi pelkkä viittaus hallinnollisiin asiakirjoihin arvioitiin riittäväksi.

Tämä väite ei ole vakuuttava. Valittaja väittää itse asiassa, että perustelut eivät olleet tarpeen, koska Daffixin syyksi luetut seikat kävivät selvästi ilmi asiakirjoista. Siinäkin tapauksessa, että esitetyt väitteet olisivat mitä ilmeisimmin perusteltuja, on heti todettava, ettei viranomainen, joka tämän jälkeen määrää kurinpitoseuraamuksen, vapaudu velvollisuudesta esittää syyt, joiden perusteella tällainen toimenpide toteutettiin. Velvollisuus perustella kurinpitoseuraamus nimenomaisesti ja riittävällä tavalla on kaikissa tapauksissa olemassa. Erityisen tärkeää se on nyt käsiteltävän asian kaltaisessa tapauksessa, jossa kurinpitolautakunta oli katsonut, ettei kiistanalaisia seikkoja ollut näytetty toteen. Jo tämän perusteella on suljettava pois se mahdollisuus, että asiakirjoista ilmenevät arvioinnin perustana olleet seikat voisivat olla täydellinen ja kiistaton osoitus valituksen vastapuolen syyllisyydestä. Näin ollen valituksenalaisessa tuomiossa on perustellusti todettu, että pelkkä viittaaminen hallinnollisiin asiakirjoihin ei ollut riittävä perustelu.

7. Komissio kyseenalaistaa tämän jälkeen valituksenalaisen tuomion muilta osin. Sen mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti katsonut, ettei nimittävä viranomainen ollut selvästi ilmoittanut syitä, joiden perusteella se oli päätynyt ankarampaan seuraamukseen kuin kurinpitolautakunta oli esittänyt: valittajan mukaan nimittävä viranomainen oli, toisin kuin neuvoa-antava elin, katsonut, että oli näytetty toteen Daffixin pitäneen rahat itsellään. Tämä merkitsi sitä — kuten päätöksen perusteluissa todetaan — ettei ollut enää olemassa sellaista luottamusta, jonka pitää vallita komission ja sen virkamiesten välillä.

Jotta voitaisiin vastata tähän arvosteluun, on täsmennettävä, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa F vastaan komissio antamassaan tuomiossa [2] esittänyt periaatteen, jonka mukaan silloin, kun "nimittävän viranomaisen määräämä seuraamus on ankarampi kuin kurinpitolautakunnan lausunnossa esitetty seuraamus, perusteluissa on — — täsmennettävä seuraamuksen ankaroittamisen syyt". Tämä merkitsee sitä, ettei sellaisen päätöksen perusteluissa, jolla on määrätty ankarampi seuraamus, missään tapauksessa voida eikä saa jättää käsittelemättä neuvoa-antavan elimen lausuntoa, josta on poikettu, vaan on ilmoitettava — eli selitettävä nimenomaisesti ja seikkaperäisesti — syyt siihen, miksi perusteita, joiden vuoksi tämä elin oli päättänyt ehdottaa lievempää seuraamusta, ei voida hyväksyä. Tässä tapauksessa edellytetään ehdottomasti neuvoa-antavan elimen lausuntoon sisältyvien virkavirheen törkeyttä ja väitteiden perustelemattomuutta koskevien seikkojen huomioonottamista perusteluissa, kun nimittävä viranomainen puolestaan katsoo, että sen on pidettävä näitä seikkoja toteennäytettyinä, minkä vuoksi se määrää selvästi ankaramman seuraamuksen, tässä tapauksessa viraltapanon kurinpitolautakunnan esittämän palkkaluokan alentamisen sijasta.

2 — Asia 228/83, F v. komissio, tuomio 29.1.1985 (Kok. 1985, s. 275, 35 kohta).

Ei tarvinne lisätä, että perusteluvelvollisuus on hallinnollisen toimenpiteen laillisuuden ja sen mahdollisen tuomioistuinvalvonnan välttämätön osatekijä: se on näet oikeudellinen tae henkilölle, jota asia koskee ja jonka on voitava vedota tuomioistuimessa häntä koskevan kurinpitotoimenpiteen mahdolliseen perusteettomuuteen. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on toisessa yhteydessä täsmentänyt, perustelujen tarkoituksena on se, että "yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa päätöksen laillisuutta ja että se, jolle päätös on osoitettu, saa tietää, onko päätös oikea vai onko sen yhteydessä tehty sellaisia virheitä, joiden perusteella sen laillisuus voidaan riitauttaa". [3]

Nyt käsiteltävässä valitusperusteessa esitetty arvostelu ei näin ollen heikennä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antaman ratkaisun perusteltavuutta.

8. Komissio toteaa lisäksi, että päätös on riittävän perusteltu sen vuoksi, että Daffix on myöntänyt asiaan liittyvät tosiseikat oikeiksi ja että jo pelkästään viittaaminen tähän tunnustukseen, joka on esitetty päätöksen perusteluosassa, olisi riittävä peruste määrätylle seuraamukselle. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa kuitenkin perustellusti, että tämä tunnustus — jonka merkitys on sitä paitsi kyseenalainen, koska Daffix peruutti sen — on mainittu vasta perustelujen loppuosassa ja vain sellaisen päätelmän vahvistamiseksi, joka oli tehty jo muiden seikkojen perusteella. Annetussa tuomiossa on siis perustellusti katsottu, että Daffixin tunnustus, jonka hän on myöhemmin peruuttanut, ei voi olla yksistään perusteena nimittävän viranomaisen päätökselle.

Valittaja on kuitenkin toista mieltä. Se katsoo, että tunnustus oli pätevä ja että Daffix ei missään tapauksessa ollut näyttänyt toteen, etteivät hänen syykseen luetut seikat pidä paikkaansa. Tarkemmin sanoen tämän omituisen näkemyksen mukaan nimittävällä viranomaisella ei olekaan velvollisuutta perustella riidanalaista päätöstä. Sen sijaan Daffixin on näytettävä toteen niiden syytösten perusteettomuus, joiden kohteena hän on ollut. Tämän väitteen tueksi vedotaan tunnettuihin periaatteisiin, joiden mukaan todistustaakka on sillä asianosaisella, joka vetoaa tiettyyn seikkaan, ja syytetyn on näytettävä toteen seikat, joihin hän puolustuksekseen vetoaa.

Tämä väite on täysin perusteeton. Tämän vuoksi en ryhdy käsittelemään pidempään kyseenalaista väitettä, jonka mukaan Daffixin olisi osoitettava syyttömyytensä sellaisen väitteen osalta, jota komissio pitää toteennäytettynä, vaikka kurinpitolautakunta on toista mieltä. En missään tapauksessa ymmärrä, miten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämään päätöksen perusteluiden puuttumista koskevaan arvosteluun voitaisiin vastata vetoamalla siihen, että todistustaakka on asianomaisella virkamiehellä eikä toimielimellä. Sen määritteleminen, kenen on näytettävä jokin seikka toteen, ja velvollisuus esittää päätöksen perustelut ovat näet selvästi kaksi eri asiaa. Valittaja sekoittaa tässä kohtaa käsiteltävään tapaukseen liittyvät kaksi erillistä seikkaa: yhtäältä todistustaakkasäännöt ja tuomioistuimen suorittaman todistusharkinnan ja toisaalta

3 — Asia 195/80, Michel v. parlamentti, tuomio 26.11.1981 (Kok. 1981, s. 2861, 22 kohta).

hallinnollisten toimenpiteiden perusteluvelvollisuuden. Se, että komissio on erehtynyt tästä perustavanlaatuisesta erosta, on ilmeistä, koska sen sijaan, että se osoittaisi perustelujen olevan riittävät 190 artiklan noudattamiseksi, se päinvastoin pyrkii vakuuttamaan yhteisöjen tuomioistuimen Daffixiin kohdistetun toimenpiteen aineellisesta oikeellisuudesta. Nämä seikat eivät ole kuitenkaan merkityksellisiä käsiteltävän asian kannalta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on ainoastaan todennut, ettei sen tutkittavaksi saatetussa päätöksessä täsmennetty riittävän selvästi sen perusteluita. Tästä syystä se päätti kumota päätöksen. Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on tässä tapauksessa ainoastaan arvioida ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arvioinnin asianmukaisuutta oikeudelliselta kannalta. Tunnustuksen pätevyys tai se seikka, oliko Daffix vastuussa teoista, joista häntä syytettiin, on kysymys, joka ei millään tavoin liity tähän oikeudenkäyntiin. Nämä kysymykset liittyvät nimittäin riidanalaisen päätöksen aineelliseen sisältöön eivätkä velvollisuuteen perustella päätös riittävällä tavalla.

9. Komissio arvostelee tämän jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiota siltä osin kuin siinä on katsottu, ettei päätöksen perusteluissa ilmaistu täsmällisesti niitä tosiseikkoja, jotka olivat Daffixille määrätyn seuraamuksen perusteina. Kuitenkin myös tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättely on virheetön. Valituksenalaisessa tuomiossa nimittäin todetaan, ettei päätöksessä täsmennetty, katsottiinko Daffixin väärentäneen tilaukset. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa on siis sovellettu oikein periaatetta, jonka yhteisöjen tuomioistuin on toisessa yhteydessä ilmaissut ja jonka mukaan on välttämätöntä, että "päätöksen perusteluosassa täsmennetään ne konkreettiset tosiseikat, jotka on luettu virkamiehen syyksi". [4] Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, perustelut olivat tältä osin erityisen tarpeellisia, koska tässä tapauksessa kyseinen virkamies oli kiistänyt teon, josta häntä syytettiin, ja koska nimittävä viranomainen ei ollut antanut mitään selitystä sille, ettei se ollut ryhtynyt sellaisiin selvittämistoimiin, joilla olisi pyritty saamaan selville, kuka todellisuudessa oli allekirjoittanut tilaukset.

Komissio vastaa kuitenkin, että tilausten väärennys oli luettu Daffixin syyksi. Komission mielestä tällainen päätelmä voitiin joka tapauksessa tehdä tulkitsemalla päätöstä kokonaisuutena, vaikka sitä ei ollut esitetty nimenomaisesti. Edellä esittämäni huomautus pätee kuitenkin myös tältä osin. Jotta perustelut voisivat olla 190 artiklassa edellytetyllä tavalla asianmukaisia ja riittäviä, edellytetään, että syyt käyvät ilmi selvästi ja yksiselitteisesti. [5] Sellaista syytä, joka voidaan päätellä ainoastaan päätöksen tarkan ja kaikkea muuta kuin yksinkertaisen analysoinnin perusteella, ei varmastikaan voida pitää selvänä ja yksiselitteisenä.

10. Näistä syistä katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio on pysytettävä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisussa ei näet ole tehty minkäänlaista oikeudellista virhettä sellaisten oikeussääntöjen soveltamisessa, joita hallin-

4 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainitun, asiassa F v. komissio annetun tuomion 35 kohta.

5 — Ks. mm. asia 1/69, Italia v. komissio, tuomio 9.7.1969 (Kok. 1969, s. 277, 9 kohta).

nollistenkin toimien asianmukaisessa perustelemisessa on pidettävä ohjeena, siltä osin kuin ratkaisussa on todettu, ettei tässä tapauksessa ole noudatettu 190 artiklassa määrättyä edellytystä.

Kolmas valitusperuste

11. Kolmannessa valitusperusteessaan komissio väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti jättänyt ottamatta huomioon komission ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämät selitykset. Komission mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi toisin sanoen pitänyt antaa mahdollisuus täydentää perusteluja myöhemmin.

Myös tämä arvostelu on kuitenkin ilmeisen perusteetonta. Tältä osin on riittävää muistuttaa oikeuskäytännöstä, jonka mukaan "perustelut on pääsääntöisesti annettava henkilölle, jota asia koskee, tiedoksi samaan aikaan kuin hänelle vastainen päätös". [6] Perusteluiden puuttumista ei voida korjata yhteisöjen tuomioistuimessa oikeudenkäynnin aikana. Tässä tapauksessa ei ole syytä poiketa tästä perustavanlaatuisesta periaatteesta. Tämä pätee erityisesti sen vuoksi, että tässä tapauksessa — kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti todennut — riidanalainen päätös ja tosiseikat, joihin se liittyi, olivat erityisen vakavia ja että kurinpitolautakunta ja nimittävä viranomainen olivat päätyneet erilaisiin päätelmiin Daffixin syyllisyyden osalta. Jos komission väite hyväksyttäisiin, siitä aiheutuvat seuraukset eivät olisi hyväksyttävissä, sillä hallintoviranomaiset voisivat kurinpitoasiassa esittää näennäisiä perusteluja varaten itselleen oikeuden täydentää niitä sen jälkeen, kun toimenpiteen kohde on nostanut kanteen tuomioistuimessa. Tämän seurauksena hallintoviranomaiset voisivat muokata perustelujen sisältöä asianomaisen henkilön esittämien kanneperusteiden mukaan. Tällaisessa tapauksessa puolustautumisoikeuksia saatettaisiin myös loukata. Myös tästä syystä tuomio on siis pysytettävä.

Muut komission esittämät perusteet

12. Lopuksi komissio toistaa tiettyjä perusteluja, jotka koskevat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaiseman asian aineellista sisältöä. Näitä perusteluja ei kuitenkaan voida ottaa huomioon oikeudenkäynnin tässä vaiheessa. EY:n tuomioistuimen perussäännön 51 artiklan määräykset ovat tyhjentäviä: muutoksenhaun on rajoituttava oikeudellisiin kysymyksiin. On muistutettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut, että riidanalaisen päätöksen perustelut puuttuivat, ja päättänyt kumota päätöksen juuri tästä syystä ottamatta kantaa muihin Daffixin esittämiin kanneperusteisiin. Voin vain toistaa jo aikaisemmin esittämäni toteamuksen: yhteisöjen tuomioistuimen on tässä tapauksessa ainoastaan tarkastettava, että valituksenalaisessa tuomiossa on sovellettu oikein sellaisia oikeussääntöjä, joita on pidettävä ohjeena toimenpiteitä perusteltaessa. Toisin sanoen on ainoastaan arvioitava oikeudellisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antamaa tuomiota. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisun kohteena olleen toimenpiteen aineellista sisältöä ei voida ottaa huomioon.

6 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Michel v. parlamentti, tuomion 22 kohta.

Ratkaisuehdotus

13. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää komission valituksen ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.