JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
13 päivänä syyskuuta 2001 [1]

Johdanto

1. Komissio valittaa Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 14 päivänä heinäkuuta 2000 antamasta tuomiosta, [2] jolla on kumottu päätös, jolla virkamieheltä oli evätty lupa artikkelin julkaisemiseen.

Tärkein oikeudellinen ongelma kyseisessä asiassa koskee sitä, miten toimielimen on määriteltävä perustelut vastustaakseen asianmukaisesti sitä, että joku virkamiehistä julkaisee yhteisön toimintaa käsittelevän tekstin, joka saattaisi vaarantaa yhteisön edut. Toimielimen harkintavallan rajoja ja päinvastoin laillisuuden oikeudellisen valvonnan tehokkuutta on arvioitava sananvapauden perusoikeuden perusteella.

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — Ks. asia T-82/99, Cwik v. komissio (Kok. H. 2000, s. I-A-155 ja s. II-713).

Tosiseikat

2. Valituksen kohteena olevasta tuomiosta ilmenevät tosiseikat voidaan esittää lyhyesti seuraavasti:

3. Michael Cwik, joka on koulutukseltaan taloustieteilijä, tuli komission palvelukseen vuonna 1970. Kanteen nostamishetkellä hänen tehtäviinsä kuului vieraiden vastaanotto, euroa, talous- ja rahaliittoa sekä työpaikkansa, talous- ja rahoitusasioiden pääosaston (PO II) toimintaa koskevien esitelmien pitäminen.

4. Cwik kutsuttiin maaliskuussa 1997 Cordobaan Espanjaan pitämään esitelmä viidennessä kansainvälisessä talouden kulttuureita käsittelevässä kongressissa. Saman vuoden lokakuussa Cwik pyysi lähimmältä esimieheltään, pääjohtaja Ravasiolta, lupaa pitää esitelmä aiheesta:

"Paikallisen ja alueellisen talouspolitiikan hienosäädön tarve Euroopan unionin rahaliitossa".[3] Kantaja liitti pyyntöönsä tiivistelmän esitelmästään ja sen yksityiskohtaisen rakenteen.

5. Ravasio myönsi luvan 26.10.1997 seuraavin huomautuksin: "Esitelmänne aihe ei liity varsinaisesti taloudellisiin kysymyksiin. Kehotan pitäytymään perinteisemmällä linjalla. Kiinnittäkää huomiota hienosäätö-käsitteen käyttöön liittyviin riskeihin".

6. Cwik piti esitelmänsä 30.10.1997.

7. Kongressin järjestäjät pyysivät helmikuussa 1998 Cwikiä toimittamaan heille esitelmän tekstin, jotta se voitaisiin julkaista yhdessä muiden kongressissa pidettyjen esitelmien kanssa.

8. Kantaja laati tekstin ja pyysi pääjohtajalta Euroopan yhteisöjen henkilöstösääntöjen 17 artiklan toisen kohdan mukaisesti lupaa tekstin julkaisemiseen.

9. Ravasio neuvotteli asiasta useiden avustajiensa kanssa ja ilmoitti 20.4.1998 kantajalle, ettei hänen esitelmänsä julkaiseminen ollut suotavaa.

10. Cwik muutti tämän jälkeen artikkelia pääjohtajan avustajan artikkelin ensimmäisestä versiosta esittämien huomautusten mukaisesti ja pyysi uudestaan 5.6.1998 lupaa sen julkaisemiseen.

11. Neuvoteltuaan asiasta uudelleen pääjohtaja epäsi luvan jälleen 10.6.1998 sillä perusteella, että siinä tuotiin esiin "näkemys joka ei vastaa komission kantaa, vaikka komissiolla ei olekaan virallista kantaa tähän aiheeseen". Pääjohtaja totesi lisäksi seuraavaa:

"Myönnän, että on tärkeää käydä toimielimen sisäisesti keskusteluja, joissa kaikki erilaiset talouspoliittiset käsitykset ovat edustettuina, mutta olisi suotavaa, että silloin kun keskustelua käydään toimielimen ulkopuolella, pitäytyisimme yhtenäisessä kannassa — — .

Katson, että yhteisön etu saattaa vaarantua silloin kun komission ja sen virkamiesten näkemykset ovat hyvin erilaisia. Artikkelin lukeneet avustajani ovat lisäksi ilmaisseet suhtautuvansa kriittisesti sen sisältöön.

3 — Asiakirjan alkuperäinen nimi on "The need for economic fine-tuning at the local and regional level in the monetary Union of the European Union".

Tekstille ei myönnetä julkaisulupaa näistä syistä."

12. Cwik teki 25.8.1998 henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan nojalla hallinnollisen valituksen tästä päätöksestä.

13. Valitus hylättiin 5.1.1999 tehdyllä päätöksellä seuraavalla sanamuodolla:

" — — virkamiehen ja toimielimen välisestä julkaisua koskevasta ristiriidasta ei ole kysymys ainoastaan siinä tapauksessa, että henkilö vastustaa julkisesti toimielimen virallista poliittista linjaa, vaan toimielimen intressi voi perustua siihen, että sen on säilytettävä mahdollisimman suuri toimintamarginaali ennen kuin se vahvistaa lopullisen kantansa. On selvää, että ilmaistessaan selvästi ja kirjallisesti kantansa (siitä, edellyttääkö talous- ja rahaliitto palkka- ja veropoliittista hienosäätöä, *fine-tuning*), valittaja vaarantaa nimenomaisesti mahdollisuuden säilyttää tämä toimintamarginaali; vaikka hän esittäisikin mielipiteensä täysin omanaan, pois ei voida sulkea sitä mahdollisuutta, että lukija saattaa tästä rajauksesta huolimatta samastaa kyseisellä alalla työskentelevän virkamiehen kannan sen toimielimen kantaan, jonka palveluksessa hän on, varsinkin kun toimielimen oma kannanotto puuttuu. Yhden sivun mittaista tiivistelmää ei missään tapauksessa voida rinnastaa yli 20 sivun mittaiseen artikkeliin. Tiivistelmän perusteella myönnettävä lupa ei voi sivuuttaa tällaisen artikkelin perusteella myönnettävää lupaa. Tämä periaate on erityisen pätevä esillä olevassa tilanteessa, jossa esitelmän tiivistelmä ja artikkelin teksti eroavat huomattavasti toisistaan."

14. Cwik nosti 12.4.2000 kumoamiskanteen sitä päätöstä vastaan, jolla hänen valituksensa oli hylätty.

Valituksen kohteena oleva tuomio

15. Valituksen kohteena olevassa tuomiossa on kyse kumoamisperusteesta, jonka mukaan henkilöstösääntöjen 17 artiklan toista kohtaa on tulkittu ja sovellettu väärin.

16. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi pääjohtajan tekemästä päätöksestä, että virkamiehen ja toimielimen näkemyserojen toteaminen ei pelkästään riitä perusteeksi yhteisön etujen vaarantumiselle. Sananvapaus edellyttää päinvastoin, että virallisesta kannasta poikkeavia mielipiteitä voidaan esittää. Lisäksi pääjohtajan tulkinta mitätöi ensimmäisen

oikeusasteen tuomioistuimen mukaan henkilöstösääntöjen 17 artiklan toisen kohdan sisällön, jossa määrätään, että lupa voidaan evätä pelkän näkemyseron perusteella vain, jos julkaiseminen vaarantaa yhteisön edut.

17. Hallinnollisen valituksen hylkäävässä kanteessa lisättiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan hylkäämisperusteeksi se, että vaara siitä, että virkamiehen mielipide ymmärretään sen toimielimen mielipiteeksi, jonka palveluksessa hän on, voisi supistaa toimielimen toimintamarginaalia sen hyväksyessä kantansa hienosäätöön. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, ettei tällä arviolla ole selvästikään perusteita, koska komissio oli jo ilmaissut lähinnä kielteisen kantansa riidanalaiseen asiaan julkisesti ja selvästi, vaikka se väittikin virallisen kannan puuttuneen vielä; yksityishenkilönä toiminut artikkelin tekijä ei toiminut johtotehtävissä; artikkeli oli tarkoitettu erityiselle lukijakunnalle, joka kaiken todennäköisyyden mukaan tunsi hyvin komission kannan asiaan.

18. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että asiassa oli tehty ilmeinen harkintavirhe ja kumosi riitautetun päätöksen tutkimatta muita siihen johtaneita perusteita.

Valitusperusteet

19. Komissio esittää kaksi valitusperustetta.

20. Ensimmäinen peruste koskee henkilöstösääntöjen 17 artiklan toisen kohdan virheellistä tulkintaa, siltä osin kuin valituksen kohteena olevassa tuomiossa ei oteta huomioon viranomaisen toimintamarginaalia sen arvioidessa yhteisön etujen vahingoittamisen vaaraa.

21. Toisessa perusteessa moititaan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion puutteellisia perusteluja.

Valitusperusteiden tutkiminen

Henkilöstösääntöjen 17 artiklan toisen kohdan virheellinen tulkinta

22. Valittajan mukaan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on ylittänyt valvontavaltansa rajat ja tulkinnut henkilöstösääntöjen 17 artiklan toista kohtaa kohtuuttoman suppeasti.

Tämä valitusperuste sisältää useita väitteitä, joista esitän seuraavat kolme, joita tarkastelen jäljempänä.

23. Ensiksi yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei valittajan mukaan ole valituksenalaisena olevan tuomion 52, 56, 57 ja 66 kohdassa ottanut huomioon ennakkolupamenettelyn ennaltaehkäisevää tehtävää, jonka yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin itse on tunnustanut asiassa Connolly vastaan komissio 19.5.1999 annetussa tuomiossa.[4] Kyseisessä tuomiossa todetaan seuraavaa: "henkilöstösääntöjen 17 artiklan toisessa kohdassa vaadittu muodollisuus on luonteeltaan ennaltaehkäisevä ja sen tarkoituksena on välttää yhteisöjen etujen vaarantaminen ja —— välttää sitä, että yhteisön edut vaarantavan tekstin julkaisemisen jälkeen kyseessä olevan toimielimen olisi määrättävä rangaistus virkamiehelle, joka on käyttänyt oikeuttaan mielipiteen ilmaisuun tehtäviensä kanssa ristiriitaisella tavalla".[5]

24. Valittaja katsoo, että jos viranomaisen on voidakseen evätä luvan osoitettava, että tekstin julkaiseminen vahingoittaa yhteisön etuja, tästä voitaisiin päätyä siihen, että kun kyseistä vahinkoa ei voida osoittaa, toimielimen on annettava lupa ja sen jälkeen kun vahinko on tapahtunut, määrättävä kurinpidollinen seuraamus tekstin laatijalle.

25. Haluaisin alustavasti korostaa kahta seikkaa: ei ole varmaa, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on käyttänyt vaaran luonteesta valittajan esittämiä yleisiä ilmauksia eikä yhteisöjen tuomioistuin ole vahvistanut asiassa Connolly vastaan komissio 6.3.2001 annetussa tuomiossa[6] väitettä henkilöstösääntöjen 17 artiklan toisen kohdan ennaltaehkäisevästä tehtävästä.

26. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tyytyy toteamaan pääjohtajan päätöksestä, että siinä kiellolle esitetyt perustelut ovat puutteelliset ja että virkamiehen ja sen toimielimen, jonka palveluksessa hän on, mahdolliset mielipide-erot perustellaan yhteenvedossa.

27. Edellä esitetyn perusteella katson, että vaikka tosiasiallisen vahingon uhkaa ei olisikaan, viranomaisen on otettava vakavan vahingon konkreettinen vaara huomioon arvioidessaan sitä, onko tekstin julkaiseminen kiellettävä. Tämä tulkinta on henkilöstösääntöjen 17 artiklan toisen kohdan hengen mukainen. Kyseisessä kohdassa perustetaan luvan epäämiselle poikkeuksellinen järjestely — jonka on vaikea katsoa käytännössä tarkoittavan pelkkää vetoamista abstraktiin tai oletettuun vaaraan — kun sitä tarkastellaan yhdessä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen, jäljempänä yleissopimus, 10 artiklan 2 kohdassa määrättyjen välttämättömien rajoitusten kanssa.[7]

4 — Ks. yhdistetyt asiat T-34/96 ja T-163/96 (Kok. H. 1999, s. I-A-87 ja s. II-463).

5 — Ks. kyseisen tuomion 153 kohta.

6 — Ks. asia C-274/99 P, Kok. 2001, s. I-1611, jäljempänä tapaus Connolly.

7 — Kyseisiä rajoituksia on aina tulkittava suppeasti (ks. asia Connolly, tuomion 41 kohta).

28. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kyseisen sopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu adjektiivi "välttämätön" edellyttää "ehdotonta sosiaalista tarvetta" ja vaikka "sopimuspuolina olevilla valtioilla on tietty harkintavalta sen toteamisessa, onko kyseinen tarve olemassa", asiaan puuttuminen on tehtävä "suhteessa oikeutettuun tavoitteeseen" ja "kansallisten viranomaisten on esitettävä rajoitukselle asianmukaiset ja riittävät perustelut". [8]

29. Strasbourgin ihmisoikeustuomioistuin ei katso ennaltaehkäiseviä järjestelmiä yleissopimuksen vastaisiksi [9] ja katsoo lisäksi, että sananvapauden rajoittamista voidaan perustella pelkästään abstraktin vahingon vaaralla. Strasbourgin ihmisoikeustuomioistuin on tarkastellut asiassa Worm vastaan Itävalta 29.8.1997 annetussa tuomiossa [10] toimittajalle niiden sääntöjen rikkomisesta, joilla annetaan lupa rangaista niitä, jotka pyrkivät vaikuttamaan oikeudenkäyntimenettelyn tulokseen *sub judice*, määrätyn seuraamuksen yleissopimuksen vastaisuutta, ja todennut, että Itävallan oikeusviranomaiset eivät olleet katsoneet välttämättömäksi muun kuin abstraktin vahingon osoittamista seuraamuksen määräämiseksi.

Toisaalta yleissopimuksessa määrätään yhteisistä vähimmäisperusoikeuksista [11] eikä mikään estä Euroopan unionia yleissopimuksen sopimuspuolena asettamasta suojelulle korkeampaa tasoa.

30. Tarkasteltaessa menetelmää, jolla viranomaiset arvioivat henkilöstösääntöjen 17 artiklan toisessa kohdassa määrättyä luvan epäämismenettelyä, voidaan havaita kaksi käsitteellistä vaihetta: ensimmäisessä vaiheessa valitaan tapauskohtaisten asianhaarojen tarkastelemiselle viitekehys; toisessa vaiheessa tarkastellaan kyseisiä asianhaaroja.

31. Viitekehyksellä toisin sanoen asiaan sovellettavilla testeillä todetaan, kuten jo totesin, vakavaa vahinkoa aiheuttavan todellisen vaaran olemassaolo. Ei riitä, että arvioidaan mitä tahansa mahdollista tai epätodennäköistä vaaraa, sillä silloin hylättäisiin demokraattisen yhteiskunnan perusarvo, joka koskee kansalaisten vapaata ajatusten ja tietojen ilmaisemista, yleistä etua vahingoittavan epämääräisen pelon vuoksi. Tällainen sietämätön tilanne on ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa. Jos oikeuteen lisätään etuliite "perus-", sillä tarkoitetaan sitä, että kyseinen oikeus kuuluu tärkeimpiin oikeudelli-

8 — Ks. asia Vogt v. Saksa, tuomio 26.9.1995 (Sarja A nro 323), tuomion 52 kohta.

9 — Näihin järjestelyihin on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota. Ks. asia Observer ja Guardian v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 26.11.1991 (Sarja A nro 216, tuomion 60 kohta) ja asia Wingrove v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 25.11.1996 (oikeustapauskokoelma 1996-V, tuomion 58 kohdan loppuosa).

10 — Ks. oikeustapauskokoelma 1997-V.

11 — Yleissopimuksen 53 artiklassa määrätään seuraavaa: Minkään tässä yleissopimuksessa ei pidä katsoa rajoittavan tai loukkaavan korkean sopimuspuolen lainsäädännössä turvattuja tai jossain sen allekirjoittamassa sopimuksessa tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.

siin etuihin. Tällainen yksittäinen oikeus väistyy edistyneessä oikeusvaltiossa vain vallitsevan yleisen edun tieltä (*overriding public interest*) eikä silloin voi olla kyse vain mistä tahansa kohtuullisesta pelosta, jolle ei ole perusteita, eikä sen tarkoituksena voi olla minkä tahansa oikeutetun edun suojeleminen; kyseessä täytyy olla yhteisön oikeuden korkeampien etujen asettaminen muiden yläpuolelle. Katson, että toimielimen on perustellakseen luvan epäämistä katsottava, että tietyn tekstin julkaisemiseen liittyy konkreettinen merkittävän vahingon vaara, joka on todettu objektiivisia asianhaaroja tarkastellen.

32. Käsittelen seuraavaksi edellä mainittua toista vaihetta. Konkreettista merkittävän vahingon vaaraa voidaan arvioida vain yhtä konkreettisten ja riittävän objektiivisten asianhaarojen perusteella. Tämä vaatimus ei liity sinänsä konkreettisen vaaran käsitteen määrittelemiseen, vaan se osoittaa sitä, että kaikkia toimielimen päätöksiä on voitava valvoa oikeudellisesti. Tehokasta oikeudellista valvontaa voidaan toteuttaa vain, jos tunnetaan asianhaarat, joihin viranomaiset perustavat päätöksensä. Nämä asianhaarat ovat selkeästi objektiiviset silloin, kun kolmas osapuoli voi antaa niistä arvion.

Lisäksi tällaiset objektiiviset asianhaarat ovat aineksia, joiden perusteella päätöksen laillisuutta voidaan arvioida, ja ne olisi tuotava esille päätöksessä tai ainakin niiden olisi oltava yleisesti tunnettuja.

33. Tällainen tulkinta ei vahingoita ennakkolupamenettelyn ennalta ehkäisevää tehtävää: sellaisen tekstin laatijalle, jonka julkaisemisen ei objektiivisia asianhaaroja tarkastellen katsottu aiheuttavan yhteisölle vakavan vahingon vaaraa, ei voida määrätä kurinpidollisia seuraamuksia, sillä tällöin rangaistaisiin virkamiestä vahingosta, jota objektiivisesti tarkastellen ei voitu ehkäistä. Se edellyttää kuitenkin viranomaiselta tiukempaa velvollisuutta tarkastella kuhunkin lupahakemukseen liittyviä seikkoja.

34. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ennakkolupajärjestelmän tavoitteena on antaa toimielimelle mahdollisuus tutustua kirjallisiin mielipiteisiin, joita virkamiehet tai muu henkilöstö aikovat julkaista yhteisöjen toiminnasta, jotta toimielin voisi varmistaa sen, että henkilöstön käyttäytymistä ohjaavat yhteisön edut ja ettei näiden tehtävien arvoa halvenneta.[12] Epäojaali kritiikki ja herjauksia tai loukkauksia sisältävät ilmaisut, joilla rikotaan työnantajan ja toimihenkilöiden välinen luottamus, eivät täytä edellä mainittuja vaatimuksia.

35. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa pääjohtaja epäsi luvan sellaiselta julkaisulta, jonka aiheesta komission yksiköiden olisi esitettävä yhtenäinen mielipide.

12 — Ks. edellä mainittu asia Connolly, tuomion 54 kohta.

36. Tuomioistuin totesi perustellusti, että sananvapauden rajoittamista ei voida perustella virkamiehen ja komission välisellä mielipide-erolla.

Toisin sanoen yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että pääjohtajan esittämät perustelut eivät olleet asianmukaisia, mikä tarkoittaa samaa kuin, että pääjohtaja ei ollut käyttänyt perusteena asianmukaista viitekehystä eli yhteisön etuja uhkaavan vakavan vaaran olemassaoloa.

37. Jos pääjohtajan perustelut hyväksyttäisiin, vahingoitettaisiin Euroopan yhteisöjen virkamiesten ja henkilöstön oikeuksiin myös yhteisön toimielinten toiminnassa [13] kuuluvan sananvapauden syvintä sisältöä. [14] Voitaisiinko mielipiteen ilmaiseminen hyväksyä vain järjestelmän tai hierarkian ohjeiden mukaisesti toisin sanoen ilman vapautta. Immanuel Kant varoitti jo vuonna 1794, että myös virkamiehelle on tunnustettava oikeus esiintyä julkisesti, koska hänellä on ihmiskunnan jäsenenä rajoittamaton vapaus käyttää järkeään, puhua ihmisenä, tehdä ehdotuksia valtion järjestelmän parantamiseksi. [15] Lainsäädännön kannaltakaan ei aiheudu vaaraa siitä, että virkamiesten, kuten muidenkin kansalaisten, annetaan käyttää järkeään julkisesti ja esittää julkisesti ajatuksensa — joihin voi liittyä myös vilpitöntä arvostelua — joiden tarkoituksena on normien tehokkaampi laatiminen. [16]

38. Pääjohtajan päätökseen vaikuttaneet syyt ovat erittäin vahingolliset, sillä ne vastaavat perusoikeuden epäämistä sellaisella alalla, jolla henkilö olettaa olevansa pätevä käyttämään kyseistä oikeutta. Näin ollen yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on hylättävä päätöksen tämä peruste.

39. Päätöksessä, jolla hallinnollinen valitus hylättiin, esitettiin epäämisen lisäperusteena, että artikkelin julkaisemisella supistettaisiin komission toimintamarginaalia silloin, kun se hyväksyisi virallisen kantansa riidanalaiseen aiheeseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tutkinut eri asianhaaroja ja korostanut, ettei komissiolla ole ollut perusteita kohtuulliselle pelolle kyseisen marginaalin supistumisesta.

Vaikka käsiteltävänä olevassa tapauksessa oletettavat vaikutukset aiheuttavan vaaran

13 — Ks. edellä mainittu asia Connolly, tuomion 43 kohta.

14 — Ks. asia C-100/88, Oyowe ja Traore v. komissio, tuomio 13.12.1989 (Kok. 1989, s. 4285), tuomion 16 kohta.

15 — Ks. Kant, I.: *Was ist Aufklärung?* (Mitä on valistus?). Julkisasiamies Mancini lainasi tätä kohtaa ratkaisuehdotuksessaan, asia 338/82, Albertini ja Montagini v, komissio, tuomio 17.5.1984 (Kok. 1984, s. 2123) ratkaisuehdotuksen 5 kohta.

16 — Ks. edellä alaviite 15.

havaitseminen katsottaisiin perustelluksi — siinä mielessä, että poliittisesti merkittävän kannan hyväksymiseksi välttämättömän toimintamarginaalin supistumisen konkreettinen vaara voisi olla perusteena luvan epäämiselle — sitä osoittavia seikkoja ei voida katsoa olevan riittävästi: hallinnollisen viranomaisen esittämät syyt eivät perustu välttämättömiin objektiivisiin asianhaaroihin.

40. Riidanalaisessa tuomiossa esitetyt perustelut ovat kaikin puolin demokraattisen yhteiskunnan vaatimusten mukaisia. Näin ollen ensimmäinen valitusperuste on hylättävä.

41. Toinen valitusperuste liittyy ensimmäiseen perusteeseen ja siinä moititaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, ettei se ole kunnioittanut hallinnollisen viranomaisen harkintavaltaa, erityisesti riidanalaisen tekstin tieteellisen sisällön ja yhteisön etujen vaarantamiseen liittyvän uhan osalta.

Hallinnollinen viranomainen päätti valittajan mukaan, että artikkelin julkaiseminen olisi ollut sopimatonta rahaliiton taloudellisen ja poliittisen luonteen ja artikkelin sisällön vuoksi, koska Cwik esitti artikkelissa mielipiteensä erittäin arkaluonteisesta aiheesta, jota koskevaa kantaa komissio oli nimenomaan pidättäytynyt esittämästä.

42. Valittaja vääristelee osittain luvan epäämisen sanamuotoa. Riidanalaisesta tuomiosta käy ilmi ja edellä 11 ja 13 kohdassa olen myös jo todennut, että artikkelin julkaiseminen evättiin, koska siinä esitettiin komission yksiköiden näkemyksestä poikkeava näkemys ja koska sen julkaisemisella olisi voitu supistaa kyseisen toimielimen toimintamarginaalia silloin, kun se hyväksyisi lopullisen kantansa asiaan. Valituksen kohteena olevassa tuomiossa ei todeta lainkaan kyseisenä ajankohtana voimassa ollutta poliittista ja taloudellista sisältöä eikä käsiteltävänä olevan asian erittäin arkaa luonnetta.

43. Tosiasiallisesta sanamuodosta on todettava, että ensimmäisen perustelun todettiin olevan epäasianmukainen ja toisen puutteellinen. On syytä kysyä, voitaisiinko ainoastaan viimeksi mainitun perustelun yhteydessä tarkastella viranomaisen harkintavallan rajoja. Kyseisen viranomaisen on osoitettava, että artikkelin julkaisemisella supistettaisiin tiettyä asiaa koskevan komission lopullisen kannan hyväksymiseksi välttämättömiä toimintamarginaaleja, eikä tuomioistuimen tehtävänä ole päinvastaisen osoittaminen. Kyseisen vaaran olemassaolon pelkkä toteaminen on ilmeisen riittämätön peruste ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin saattoi rajoittua toteamaan tämän tosiseikan. Koska väite ei perustu riittävän objektiivisiin asianhaaroihin konkreettisen vaaran osoittamiseksi, hallinnollisen harkintavallan rajoihin liittyvää kysymystä ei ole syytä tarkastella. Viranomaiset eivät voi valittaa tekemättömään tai ilmeisen puutteellisesti tehtyyn arvioon liittyvän toimintamarginaalin supistumisesta, kuten esillä olevassa tapauksessa on tehty.

44. Valittaja näyttää vaativan itselleen tiettyä toimintamarginaalia tekstin, jonka julkaisemiselle on haettu lupaa, tieteellisen sisällön luonnehtimista varten. Riittää kun totean, että henkilöstösääntöjen 17 artiklan toisessa kohdassa ei anneta viranomaisille lainkaan valtuuksia tarkastella työn laatua sen arvioimiseksi, voidaanko kyseinen työ julkaista. Yksityishenkilönä julkaisemista varten laaditun tekstin laadun kaikkinainen arviointi on näin ollen täysin asiatonta. [17]

45. Toinen valitusperuste on hylättävä.

46. Komissio moittii seuraavaksi asianhaaroja, joita yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli riidanalaisen tuomion 66 kohdassa, kun se totesi perusteettomaksi pelon siitä, että artikkelin julkaisemisella supistettaisiin kyseisen toimielimen toimintamarginaalia, toisin sanoen sitä, että vaikka komissio ei ollut ilmaissut virallista kantaansa, se oli kuitenkin ilmaissut näkemyksensä riidanalaisesta aiheesta; sitä että artikkelin kirjoittaja ei toiminut johtotehtävissä ja sitä että artikkeli oli tarkoitettu asiantuntijoiden luettavaksi.

Valittaja katsoo, että kyseiset asianhaarat eivät ole ratkaisevia ja että ne kuuluvat henkilöstösääntöjen 17 artiklan toisessa kohdassa asetettuihin lisäedellytyksiin.

47. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ota huomioon lisäedellytyksiä julkaisun epäämisen perusteluissa, vaan tarkastelee perustellusti [18] kyseiseen tapaukseen liittyviä konkreettisia asianhaaroja. Valittajan moitteet voitaisiin kokonaisuudessaan todeta perusteettomiksi siinä mielessä, että vaikka ne hyväksyttäisiin, ainoastaan sellaista väitettä, joka on ilmeisen puutteellinen ja jonka mukaan artikkelin julkaisemisella vaarannettaisiin komission lopullisen kannan hyväksymistä koskeva toimintamarginaali, ei voitaisi hyväksyä. Niihin ei missään tapauksessa liity ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ilmeistä arviointivirhettä, ja näin ollen koska kyseessä ovat tosiasioihin liittyvät perustelut, ne eivät voi johtaa tuomion kumoamiseen.

48. Väitteidensä lopuksi komissio toteaa, että toisin kuin valituksenalaisen tuomion 57 kohdassa on lausuttu, virkamiehen julkisen mielipiteen ilmaisun, joka poikkeaa sen toimielimen näkemyksistä, jonka palveluksessa hän on, voidaan ja käsiteltävänä

17 — Edellä alaviitteessä 15 mainitussa asiassa Albertini ja Montagini on hyväksytty päinvastaiset perusteet. On kuitenkin syytä täsmentää, että yhteisöjen tuomioistuin käsitteli mainitussa tapauksessa yhteisöjen tieteellis-teknisessä yksikössä toimineiden virkamiesten tekemään julkaisuun liittyvää erityistä järjestelmää (henkilöstösääntöjen 94 artikla), johon näyttää liittyneen se, että artikkelin julkaisijat ilmaisivat mielipiteensä virallisesti. Lisäksi asiassa ei tarkasteltu mielipiteen ilmaisun perusvapautta. Asia poikkesi joka tapauksessa nyt käsiteltävänä olevasta.

18 — Jopa perusteluvelvollisuutensa ylittäen, sillä tuomioistuin olisi voinut rajoittua, kuten olen jo todennut, toteamaan komission esittämät perustelut puutteellisiksi.

olevassa tapauksessa täytyy katsoa olevan omiaan vaarantamaan yhteisön edut.

49. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että Euroopan yhteisöjen virkamiesten nauttimaan sananvapauteen "kuuluu [vapaus] ilmaista suullisesti tai kirjallisesti mielipiteitä, jotka poikkeavat sen toimielimen puoltamista mielipiteistä, jonka palveluksessa hän on, tai ovat vähemmistössä niihin nähden". [19] Tähän ei ole mitään lisättävää.

50. Näin ollen ensimmäinen valitusperuste on hylättävä.

Perustelujen puutteellisuus

51. Komissio katsoo, että valituksen kohteena olevaa tuomiota ei ole riittävästi perusteltu, kun siinä ei ole tarkasteltu komission kirjallisissa väitteissä ja asian käsittelyn yhteydessä esittämiä tärkeitä perusteluja, jotka lisäksi on esitetty riidanalaisen päätöksen 43 kohdassa. Toisin sanoen komissio katsoo, että tuomiossa oli jätetty käsittelemättä väite, jonka mukaan riidanalaista päätöstä oli arvioitava sen antamiseen liittyneen arkaluonteisen taloudellisen ja poliittisen sisällön perusteella, toisin sanoen paljon vastustusta herättäneen talous- ja rahaliiton käynnistämisen perusteella, ja jonka vuoksi oli syytä uskoa virkamiehen esittämän henkilökohtaisen mielipiteen sekaantuvan sen toimielimen mielipiteeseen, jonka alaisena hän työskenteli.

52. Komission esittämät asianhaarat tuotiin esille ensiksi sen väitteen perusteena, jonka mukaan päätöksen tekohetkellä oli syytä pelätä, että yleinen mielipide yhdistäisi komission sen virkamieheen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi selkeästi kyseisen väitteen valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa, jossa se katsoi väitteen ilmeisen perusteettomaksi, minkä vuoksi tuomioistuin, jonka tehtävänä on tutkia itsenäisesti tosiseikkoja, esitti hylkäämiselle useita perusteita, ja saman tehtävän puitteissa päätti olla käsittelemättä kyseistä tosiseikkoja koskevaa väitettä, jota ei ollut esitetty riidanalaisessa päätöksessä eikä hallinnollisesta valituksesta tehdyssä päätöksessä ja joka, vaikka se olisi pitänyt paikkansa, ei olisi välttämättä vaikuttanut ratkaisevasti kanneperustelujen käsittelyyn.

53. Väite perustelujen puuttumisesta on perusteeton ja sitä olisi voitu perustella vain *argumentum iuris*. Eikä myöskään voida todeta eri asianhaaroihin liittyvää ilmeistä arviointivirhettä. Näin ollen tämä valitusperuste on hylättävä.

54. Valittaja esittää lisäksi väitteen kahden muun perustelun puuttumisesta: yhteisöjen

19 — Ks. edellä mainittu asia Connolly v. komissio, tuomion 43 kohdan loppuosa.

ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei valittajan mukaan ole perustellut sitä, että lupa suullisen esitelmän pitämiselle kongressissa poistaisi artikkelin julkaisemiseen liittyvän pelon; toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole selvittänyt, millä perusteella se päätti jättää huomioon ottamatta henkilöstösääntöjen 17 artiklan toisen kohdan ennaltaehkäisevän tehtävän.

55. Nämä kaksi väitettä ovat täysin perusteettomia. Riidanalaisen tuomion 68 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että kun kyseessä on yhteisön etujen vahingoittamisen ehkäiseminen, suullisen esitelmän ja kirjallisen tekstin, jos sellainen on, välinen ero ei ole riittävä peruste komission olettamalle vaaralle. Koska ilmeiseen arviointivirheeseen ei ole vedottu enkä ole sellaista havainnut, kyseinen väite on perusteeton.

Lupamenettelyn ennaltaehkäisevän tehtävän huomiotta jättämisen osalta viittaan tämän ratkaisuehdotuksen 33 kohtaan.

56. Näin ollen toinen valitusperuste on ilmeisen perusteeton.

Oikeudenkäyntikulut

57. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn 118 artiklan nojalla, asianosainen joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Näin ollen jos valittajan esittämät valitusperusteet hylätään, kuten olen ehdottanut, valittaja on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Ratkaisuehdotus

58. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kassaatiovalituksen ja velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.