Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
19 päivänä maaliskuuta 2020[1]

Asia C-14/19 P

Euroopan unionin satelliittikeskus (EUSK)
vastaan

KF

Unionin tuomioistuinten toimivalta – Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka – SEU 19 ja SEU 24 artikla – SEUT 263, SEUT 268, SEUT 270 ja SEUT 275 artikla – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – Neuvoston päätökset 2009/747/YUTP ja 2014/401/YUTP – EUSK:n henkilöstösäännöt – Henkilöstö – Yhdenvertaisen kohtelun periaate – Tehokas tuomioistuinvalvonta – EUSK:n valituslautakunta – Lainvastaisuusväite – Tehtävästä pidättäminen – Kurinpitomenettely – Erottaminen – Oikeus tulla kuulluksi – Oikeus tutustua asiakirja-aineistoon

I Johdanto

1. Käsiteltävään asiaan liittyy nähdäkseni kaksi seikkaa, joilla on yleisesti oikeudellista merkitystä ja jotka ulottuvat tätä valitusta laajemmalle: Ensinnäkin, mikä on Euroopan unionin tuomioistuimen toimivallan laajuus yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (jäljempänä YUTP) alalla niiden toimien osalta, joihin voitaisiin viitata henkilöstöhallintoa koskevina yhteisinä toimina? Jäävätkö tällaiset toimet unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan ulkopuolelle SEU 24 artiklan 1 kohdan ja SEUT 275 artiklan nojalla?

2. Toiseksi, jos oletetaan, että Euroopan unionin tuomioistuimella on jonkinlaista toimivaltaa tällaisten toimien osalta, mitä tällaisen toimivallan olemassaolo tarkoittaa Euroopan unionin satelliittikeskuksen (jäljempänä EUSK) valituslautakunnan kaltaisten, EU:n eri elimissä ja virastoissa juuri tätä tarkoitusta varten käyttöön otettujen, erityisten henkilöstöä koskevien riita-asioiden ratkaisumekanismien kannalta?

II Tosiseikat ja oikeudellinen tausta

3. Käsiteltävän asian tosiseikat ja oikeudellinen tausta, sellaisina kuin ne esitetään valituksenalaisessa tuomiossa,[2] voidaan tiivistää seuraavasti.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Tuomio 25.10.2018, KF v. EUSK (T-286/15, EU:T:2018:718).

A Euroopan unionin satelliittikeskus

4. Valittajana oleva EUSK perustettiin satelliittitietojen hyödyntämiskeskuksen perustamisesta 27.6.1991 tehdyllä Länsi-Euroopan unionin (jäljempänä WEU) ministerineuvoston päätöksellä, joka perustui WEU:n piirissä harjoitettavasta avaruusyhteistyöstä 10.12.1990 tehtyyn kyseisen neuvoston päätökseen.[3]

5. EUSK perustettiin 20.7.2001 annetulla neuvoston yhteisellä toiminnalla 2001/555/YUTP[4] Euroopan unionin erillisvirastona, joka käsittää kaikki WEU:hun perustetun satelliittikeskuksen keskeiset osatekijät. EUSK aloitti toimintansa 1.1.2002.

6. Sen jälkeen neuvosto antoi EUSK:sta ja Euroopan unionin satelliittikeskuksen perustamisesta hyväksytyn yhteisen toiminnan 2001/555 kumoamisesta 26.6.2014 päätöksen 2014/401/YUTP,[5] joka siitä lähtien käsitti EUSK:hon sovellettavat oikeussäännöt. Kyseisen päätöksen johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ja 5 artiklasta ilmenee, että EUSK toimii ”riippumattomana eurooppalaisena voimavarana” ja että sillä on tehtäviensä täyttämiseksi ja tavoitteisiinsa pääsemiseksi tarvittava oikeushenkilön asema. Saman päätöksen 2 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaan EUSK:n keskeisinä tehtävinä on toimia unionin päätöksenteon tukena YUTP:n ja erityisesti yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla tarjoamalla neuvoston tai Euroopan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan (jäljempänä korkea edustaja) pyynnöstä aineistoa ja palveluja, jotka saadaan aikaan hyödyntämällä asiaan kuuluvia avaruussijoitteisia välineitä ja niihin liittyviä tietoja, myös satelliitti- ja ilmakuvia ja asiaan liittyviä palveluja.

7. Päätöksen 2014/401 7 artiklan 3 kohdan, 4 kohdan ja 6 kohdan e alakohdan mukaan EUSK:n johtaja on kyseisen laitoksen laillinen edustaja ja vastaa satelliittikeskuksen muun henkilöstön palvelukseen ottamisesta ja on myös toimivaltainen kaikissa henkilöstökysymyksissä.

8. EUSK:n henkilöstö koostuu päätöksen 2014/401 8 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaan sopimussuhteisista työntekijöistä, jotka johtaja on ottanut palvelukseen, ja lähetetyistä asiantuntijoista. Kyseisen päätöksen 8 artiklan 5 kohdan perusteella neuvosto teki yhteisen toiminnan 2001/555 puitteissa [EUSK:n] henkilöstösäännöistä 14.9.2009 päätöksen 2009/747/YUTP (jäljempänä EUSK:n henkilöstösäännöt).[6]

9. EUSK:n ja sen toimihenkilöiden välisistä riita-asioista, jotka koskevat EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 5 kohtaan liittyviä kysymyksiä, EUSK:n henkilöstösäännöissä säädetään seuraavaa:

”Kun ensisijainen muutoksenhakukeino (sisäinen hallinnollinen muutoksenhaku) on käytetty, toimihenkilö voi hakea muutosta [EUSK:n] valituslautakunnalta.

Valituslautakunnan kokoonpano, tehtävät ja menettelyt sisältyvät liitteeseen X.”

10. EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Valituslautakunnan päätös on kummankin osapuolen osalta täytäntöönpanokelpoinen. Siitä ei voi valittaa. Valituslautakunta voi:

a) julistaa kiistanalaisen päätöksen mitättömäksi tai vahvistaa sen;

3 WEU:n jäsenvaltiot päättivät 30.3.2010 antamallaan yhteisellä julkilausumalla kyseisen järjestön purkamisesta 30.6.2011 alkaen erityisesti sen vuoksi, että ”Lissabonin sopimuksen voimaantulo merkitsee Euroopan turvallisuuden ja puolustuksen uuden vaiheen alkamista”.

4 EYVL 2001, L 200, s. 5.

5 EUVL 2014, L 188, s. 73.

6 EUVL 2009, L 276, s. 1. EUSK:n henkilöstösäännöt, joita sovelletaan ajallisesti käsiteltävässä asiassa, korvattiin myöhemmin, 1.6.2017 alkaen Euroopan unionin satelliittikeskuksen henkilöstösäännöistä 15.5.2017 annetulla neuvoston päätöksellä (YUTP) 2017/824 (EUVL 2017, L 123, s. 7).

b) määrätä lisäksi [EUSK:n] korvaamaan toimihenkilölle aiheutuneet aineelliset vahingot siitä päivästä lähtien, jona mitättömäksi julistetun päätöksen vaikutus alkoi;

c) määrätä lisäksi [EUSK:n] korvaamaan valituslautakunnan vahvistamissa rajoissa kantajan vaatimat perustellut kulut – –”

11. EUSK:n henkilöstösääntöjen liitteessä X olevassa 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”– – Valituslautakunnalla on toimivalta ratkaista riita-asiat, jotka aiheutuvat näiden henkilöstösääntöjen tai henkilöstösääntöjen 7 artiklan mukaisten sopimusten rikkomisesta. Se käsittelee ja ratkaisee toimihenkilöiden tai entisten toimihenkilöiden tai näiden oikeudenomistajien ja/tai näiden edustajien tekemät keskuksen johtajan päätöstä koskevat valitukset.”

B Tosiseikat ja riidanalaiset päätökset

12. Käsiteltävän valituksen vastapuoli otettiin EUSK:n palvelukseen sopimussuhteiseksi toimihenkilöksi 1.8.2009 alkaen kolmen vuoden ajaksi hoitamaan hallinto-osaston päällikön tehtäviä. Koeajan päätyttyä 31.1.2010 EUSK:n johtaja vahvisti vastapuolen aseman todeten, että tämä ”toimi tahdikkaasti ja diplomaattisesti osoittaen kuitenkin päättäväisyyttä päätöstensä saattamisessa muiden tietoon”.

13. Vuotta 2010 koskeneen vuosittaisen arvioinnin yhteydessä EUSK:n apulaisjohtaja laati vastapuolesta 28.3.2011 arvioinnin, jonka mukaan vastapuolen suoriutuminen katsottiin kokonaisuudessaan riittämättömäksi. Hänelle annettiin kaikkein heikoin arvosana. Vastapuoli on kiistänyt nämä päätelmät ja arvioinnin toteuttamistavan.

14. Vuotta 2011 koskeneen vuosittaisen arvioinnin yhteydessä EUSK:n apulaisjohtaja totesi 27.3.2012 vastapuolen myönteisen kehittymisen edellisvuoteen nähden ja katsoi, että hänen suoriutumisensa oli kokonaisuudessaan hyvä ottaen huomioon toimet, joihin hän oli ryhtynyt. Vastapuolen työsopimusta jatkettiin 24.5.2012 neljän vuoden ajaksi, 31.7.2016 asti.

15. Vuotta 2012 koskeneen vuosittaisen arvioinnin yhteydessä EUSK:n johtaja antoi 17.10.2012 päivätyllä sisäisellä muistiolla apulaisjohtajalle tehtäväksi kerätä henkilöstöltä tietoja käyttäytymisestä ja ihmissuhteista EUSK:ssa ottaen erityisesti huomioon johtoasemassa olevien toimihenkilöiden, erityisesti osastopäälliköiden, aseman ja tunnistaen tarvittaessa tilanteet, joissa saattaa esiintyä psykologista painostusta tai työpaikkakiusaamista, jotka voivat aiheuttaa heidän alaisissaan ahdistuneisuutta, omanarvontunnon menetystä, motivaation katoamista ja jopa itkemistä.

16. Kaksitoista EUSK:n toimihenkilöä osoitti johtajalle ja apulaisjohtajalle 14.11.2012 kantelun, jossa tuotiin julki ”vaikea tilanne, jota [he] [olivat] joutuneet kestämään yli kolmen vuoden ajan yrittäessään harjoittaa ammattitoimintaansa tavanomaiseen tapaan”, ja tähdennettiin, että kyseinen tilanne ”johtui hallinto-osaston päällikön [eli vastapuolen] käyttäytymisestä ja toiminnasta”.

17. Vuoden 2013 alussa EUSK:n apulaisjohtaja osoitti edellä mainitun sisäisen muistion johdosta EUSK:n 40 toimihenkilölle, jotka edustivat useita osastoja, kyselylomakkeen, jossa heitä pyydettiin arvioimaan henkilösuhteitaan oman osastopäällikkönsä kanssa vastaamalla monivalintakysymyksiin. EUSK:n apulaisjohtaja kertoi 7.3.2013 päivätyssä sisäisessä muistiossa EUSK:n johtajalle, että kyselyyn saatujen vastausten perusteella ”hallinto-osaston henkilöstön yleisten kielteisten vastausten perusteella näytti selvästi siltä, että ihmissuhteissa hallinto-osaston päällikön [eli vastapuolen] kanssa esiintyi todellinen ongelma”.

18. EUSK:n johtaja pyysi 8.3.2013 päivätyssä sisäisessä muistiossa EUSK:n henkilöstösääntöjen 27 artiklan perusteella EUSK:n apulaisjohtajaa aloittamaan vastapuolta koskevan hallinnollisen tutkimuksen.

19. Hallinnollinen tutkimus toteutettiin lähettämällä 12.6.2013 EUSK:n 24 toimihenkilölle monivalintakysely sen selvittämiseksi, olivatko he kokeneet vastapuolen taholta tietyntyyppistä käyttäytymistä ja havainneet kyseessä olevalla käyttäytymisellä olleen jonkinlaista vaikutusta heihin itseensä tai muihin toimihenkilöihin. Kyselylomakkeessa heitä myös kehotettiin esittämään todistajanlausuntoja ja todisteita vastaustensa tueksi. 24:stä kyselyn saaneesta 6 jätti vastaamatta.

20. Sillä välin vastapuoli oli 20.3.2013 päiväämässään kirjeessä vastauksena hänestä tehtyyn vuoden 2012 vuosittaiseen arviointiin, jossa hänen suoriutumisensa katsottiin jälleen kokonaisuudessaan riittämättömäksi, yhtäältä kiistänyt kyseisen arvioinnin ja toisaalta pyytänyt EUSK:n johtajaa ryhtymään tarvittaviin toimiin lopettaakseen tilanteen, jossa häneen kohdistui työpaikkakiusaamista.

21. EUSK:n apulaisjohtaja sai tutkimuksensa valmiiksi 2.7.2013. Hallinnollisen tutkimusraportin mukaan vastapuolen väitetynlainen käyttäytyminen oli ollut ”tarkoituksellista, toistuvaa, pysyvää tai järjestelmällistä – – ja sen tarkoituksena oli häpäistä ja vähätellä asianomaisia henkilöitä” ja ”nämä toimintatavat, joista [vastapuolta] arvostellaan, oli näytetty toteen, ja ne täyttivät työpaikkakiusaamisen tunnusmerkit ottaen huomioon niiden luonteen, toistuvuuden ja vaikutuksen eräisiin työntekijöihin”. EUSK:n johtaja ilmoitti vastapuolelle 3.7.2013 hallinnollisen tutkimusraportin päätelmistä ja kutsui hänet haastatteluun 5.7.2013.

22. EUSK:n johtaja totesi 5.7.2013 tekemässään päätöksessä, että EUSK:n apulaisjohtaja oli tutkimuksessaan päätynyt siihen, että vastapuolen moititut toimintatavat oli näytetty toteen ja ne täyttivät työpaikkakiusaamisen tunnusmerkit. EUSK:n johtaja päätti näillä perusteilla ja vastapuolen samana päivänä tapahtuneen kuulemisen jälkeen yhtäältä aloittaa vastapuolta koskevan kurinpitomenettelyn kurinpitolautakunnassa (jäljempänä päätös kurinpitomenettelyn aloittamisesta) ja toisaalta pidättää hänet tehtävästään siten, että hänen palkkansa pysytetään ennallaan (jäljempänä päätös tehtävästä pidättämisestä).

23. Vastapuoli jätti 28.8.2013 EUSK:n johtajalle hallinnollisen valituksen, joka koski muun muassa päätöstä kurinpitomenettelyn aloittamisesta, päätöstä tehtävästä pidättämisestä ja päätöstä, jolla EUSK:n johtaja oli vastapuolen mukaan hylännyt hiljaisella päätöksellä hänen pyyntönsä saada apua väitetyn työpaikkakiusaamisen vuoksi.

24. EUSK:n johtaja hylkäsi 4.10.2013 päiväämällään kirjeellä vastapuolen 28.8.2013 jättämän hallinnollisen valituksen.

25. EUSK:n johtaja antoi 25.10.2013 kurinpitolautakunnalle kertomuksen, jonka hän toimitti myös vastapuolelle, EUSK:n henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 10 artiklan mukaisesti.

26. Vastapuoli lähetti 1.11.2013 kurinpitolautakunnan puheenjohtajalle kirjeen, jossa hän pyysi vähintään 45 vuorokautta aikaa puolustuksensa valmistelemiseen. Hän pyysi myös itselleen kopioita kaikista hallinnollisessa tutkimuksessa käytetyistä asiakirjoista ja sitä, että kurinpitolautakunnan kuultaviksi kutsutaan hänestä 14.11.2012 tehdyn kantelun allekirjoittaneet 12 toimihenkilöä ja hallinnollisen tutkimuksen yhteydessä monivalintakysymyslomakkeen täyttäneet 18 toimihenkilöä. Lisäksi hän pyysi saada tietoonsa, ketkä 6 toimihenkilöä olivat jättäneet vastaamatta mainittuun kyselyyn.

27. EUSK:n hallintopäällikkö hylkäsi 21.11.2013 päivätyssä kirjeessään vastapuolen pyynnön päästä tutustumaan hänen sähköpostiviesteihinsä ja muihin hänen tietokoneellaan oleviin asiakirjoihin sekä hänen työpuhelimeensa.

28. Kurinpitolautakunnan puheenjohtaja ilmoitti vastapuolelle 28.11.2013 päivätyllä kirjeellä, että kurinpitolautakunnassa pidetään kuuleminen 13. tai 14.1.2014. Samassa kirjeessä hän pyysi vastapuolta toimittamaan kirjallisen lausuntonsa kurinpitolautakunnalle vähintään viikkoa ennen kuulemista. Vastapuoli toimitti kirjallisen lausuntonsa 21.12.2013.

29. Vastapuoli jätti 2.12.2013 valituslautakunnalle valituksen, joka koski toisaalta EUSK:n johtajan 4.10.2013 päivättyä päätöstä, jolla hylättiin hänen hallinnollinen valituksensa päätöksistä, jotka koskivat tehtävästä pidättämistä, kurinpitomenettelyn aloittamista ja avustuspyynnön hylkäämistä, ja toisaalta edellä 27 kohdassa tarkoitettua, 21.11.2013 päivättyä päätöstä.

30. Vastapuoli pyysi 9.12.2013 päivätyllä kirjeellään kurinpitolautakunnan puheenjohtajalta kuulemisen lykkäämistä. Hän myös nimesi 13 todistajaa, joiden kutsumista kuulemiseen hän vaati. Kurinpitolautakunnan puheenjohtaja vahvisti 16.12.2013 päivätyssä kirjeessään, että kuulemisajankohta, 13. tai 14.1.2014, pysyy ennallaan, ja ilmoitti vastapuolelle päätöksestään kuulla kahta todistajaa, joiden kuulemista tämä oli vaatinut.

31. Vastapuoli osoitti 17.12.2013 EUSK:n johtajalle hallinnollisen valituksen, joka koski 16.12.2013 päivättyä kurinpitolautakunnan päätöstä.

32. Kurinpitolautakunta antoi 13.1.2014 pidetyn kuulemisen jälkeen 4.2.2014 päivätyn perustellun lausunnon, jonka mukaan se toisaalta katsoi yksimielisesti, ettei vastapuoli ollut noudattanut virkavelvollisuuksiaan, ja toisaalta suositteli hänen palkkaluokkansa alentamista vähintään kahdella palkkaluokalla, jotta hän ei enää olisi asemassa, johon kuuluu johtamisvastuuta.

33. Kuultuaan vastapuolta 25.2.2014 EUSK:n johtaja erotti hänet 28.2.2014 kurinpidollisista syistä (jäljempänä erottamispäätös), ja päätös tuli voimaan kuukauden kuluttua kyseisestä päivästä. Erottamispäätöksessä EUSK:n johtaja totesi seuraavaa:

”Ottaen huomioon velvollisuuksien täyttämättä jättämisenne vakavuuden, joka ilmenee kurinpitolautakunnalle osoitetusta johtajan kertomuksesta ja joka on vahvistettu kurinpitolautakunnan perustellussa lausunnossa; sen, ettei teitä ole mahdollista siirtää kurinpitolautakunnan lausunnossa ehdotetulle tasolle ja tehtävään; ja kieltäytymisenne tunnustamasta, että toimintanne oli asiatonta, päätän [EUSK:n henkilöstösääntöjen] liitteessä IX olevan 7 artiklan mukaisesti määrätä teille seuraavan seuraamuksen:

– erottaminen, jonka myötä työsopimuksenne EUSK:n kanssa päättyy.

Sopimuksenne päättyy [EUSK:n henkilöstösääntöjen] 7 artiklan 3 kohdan a alakohdan vii luetelmakohdan mukaisesti kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiannosta.”

34. Vastapuoli teki erottamispäätöksestä 17.4.2014 hallinnollisen valituksen, jonka EUSK:n johtaja hylkäsi 4.6.2014 tekemällään päätöksellä. Vastapuoli riitautti erottamispäätöksen valituslautakunnassa 12.6.2014.

35. Päätöksellään, joka on päivätty 26.1.2015 (jäljempänä valituslautakunnan päätös) ja annettu tiedoksi vastapuolelle 23.3.2015, valituslautakunta hylkäsi vastapuolen vaatimukset kurinpitomenettelyn aloittamista koskevan päätöksen ja tehtävästä pidättämistä koskevan päätöksen kumoamisesta. Hylättyään kaikki vastapuolen erottamispäätöstä vastaan esittämät perusteet valituslautakunta kumosi kyseisen päätöksen osittain yksinomaan siksi, että sen voimaantuloajankohdaksi oli vahvistettu 31.3. eikä 4.4.2014.

III Valituksenalainen tuomio ja menettely unionin tuomioistuimessa

36. Vastapuoli nosti 28.5.2015 unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen, jossa vaadittiin päätösten kumoamista ja korvauksen maksamista. SEUT 263 artiklan nojalla vastapuoli vaati, että unionin yleinen tuomioistuin i) kumoaa päätöksen kurinpitomenettelyn aloittamisesta, päätöksen tehtävästä pidättämisestä, erottamispäätöksen, päätöksen, jolla EUSK:n johtaja oli hylännyt hiljaisella päätöksellä hänen pyyntönsä saada apua väitetyn työpaikkakiusaamisen vuoksi, ja valituslautakunnan päätöksen

(jäljempänä kaikki yhdessä riidanalaiset päätökset); ii) tarvittaessa kumoaa yhtäältä EUSK:n johtajan 4.10.2013 tekemän päätöksen, jolla hylättiin vastapuolen valitus, joka koski päätöstä hänen avustuspyyntönsä hylkäämisestä, päätöstä kurinpitomenettelyn aloittamisesta ja päätöstä tehtävästä pidättämisestä, sekä toisaalta EUSK:n johtajan 4.6.2014 tekemän päätöksen, jolla hylättiin hänen valituksensa erottamispäätöksestä. SEUT 268 artiklan nojalla vastapuoli vaati korvausta hänelle väitetysti aiheutuneesta vahingosta. Hän myös vaati, että EUSK velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut korkoineen.

37. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin ensinnäkin totesi, että se oli toimivaltainen ratkaisemaan käsillä olevan riita-asian. Tämä toimivalta perustui riidanalaisten päätösten laillisuuden valvonnan osalta SEUT 263 artiklaan ja sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun toteutumista koskevien vaatimusten osalta SEUT 268 artiklaan, luettuna yhdessä SEUT 340 artiklan toisen kohdan kanssa, kun otetaan huomioon SEU 19 artiklan 1 kohta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artikla.[7] Seuraavaksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi vastapuolen ja EUSK:n välistä sopimusperusteista työsuhdetta koskevan oikeudenkäyntiväitteen.[8] Sen jälkeen unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi EUSK:n oikeudenkäyntiväitteet, jotka koskivat avustuspyynnön hylkäämisestä tehdyn päätöksen kumoamisvaatimuksia (koska vastapuoli ei ollut noudattanut edeltävää hallinnollista menettelyä) ja päätöstä kurinpitomenettelyn aloittamisesta (joka on vain valmisteleva toimi).[9] Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kurinpitolautakunnassa käydyn menettelyn lainvastaisuutta koskevat väitteet voidaan ottaa tutkittaviksi.[10]

38. Asiakysymyksen osalta unionin yleinen tuomioistuin ensinnäkin hyväksyi EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 6 kohtaa koskevan vastapuolen lainvastaisuusväitteen ja totesi, että kyseistä säännöstä ei voida soveltaa käsiteltävään asiaan. Tämän perusteella unionin yleinen tuomioistuin totesi, että ”kyseisellä päätöksellä, jonka valituslautakunta teki kyseisen säännöksen mukaisen toimivaltansa perusteella, ei – – ole oikeusperustaa, joten [kyseinen] päätös on kumottava ilman että olisi tarpeen ratkaista muut kanneperusteet, jotka kantaja on esittänyt valituslautakunnan päätöstä vastaan”.[11] Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin myös kumosi erottamispäätöksen[12] ja päätöksen tehtävästä pidättämisestä,[13] koska se katsoi, että toteuttaessaan vastapuolta koskevaa hallinnollista tutkimusta EUSK oli yhtäältä jättänyt noudattamatta velvollisuuttaan suorittaa kyseinen tutkimus huolellisesti ja puolueettomasti ja toisaalta loukannut vastapuolen oikeutta tulla kuulluksi ja hänen oikeuttaan tutustua asiakirja-aineistoon.

39. Unionin yleinen tuomioistuin käsitteli seuraavaksi vastapuolen esittämiä vahingonkorvausvaatimuksia. Unionin yleinen tuomioistuin ensinnäkin katsoi, ettei se voi myöntää korvausta vastapuolelle väitetysti aiheutuneesta aineellisesta vahingosta, koska olisi ennenaikaista tehdä niin ”tietämättä, mitä toimenpiteitä EUSK toteuttaa pannakseen [unionin yleisen tuomioistuimen] tuomion täytäntöön”. Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin päätti ex aequo et bono määrätä maksettavaksi 10 000 euron vahingonkorvauksen vastapuolelle aiheutuneesta henkisestä kärsimyksestä, joka johtui epätietoisuuden tilasta niiden tekojen suhteen, joista häntä moititaan, ja siitä, että hänen kunniallisuuttaan ja ammatillista mainettaan on loukattu.[14]

7 Valituksenalaisen tuomion 80–114 kohta.

8 Valituksenalaisen tuomion 118–132 kohta.

9 Valituksenalaisen tuomion 133–138 ja 139–143 kohta.

10 Valituksenalaisen tuomion 144–150 kohta.

11 Valituksenalainen tuomio, erityisesti 160 ja 161 kohta.

12 Valituksenalainen tuomio, erityisesti 168–231 kohta.

13 Valituksenalainen tuomio, erityisesti 232–241 kohta.

14 Valituksenalaisen tuomion 242–261 kohta.

40. Tämän perusteella valituksenalaisessa tuomiossa i) kumottiin valituslautakunnan päätös, ii) kumottiin päätös tehtävästä pidättämisestä, iii) kumottiin erottamispäätös, iv) velvoitettiin EUSK maksamaan vastapuolelle 10 000 euroa korvauksena hänelle aiheutuneesta henkisestä kärsimyksestä, v) hylättiin kanne muilta osin, vi) velvoitettiin EUSK vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan vastapuolen esittämät oikeudenkäyntikulut sekä vii) velvoitettiin neuvosto vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

41. Unionin tuomioistuimeen 10.1.2019 toimittamassaan valituksessa EUSK vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion, hylkää vastapuolen kanteen ja määrää vastapuolen korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Neuvosto hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan EUSK:n vaatimuksia.

42. Vastapuoli puolestaan vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa EUSK:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

43. Osapuolet esittivät näkemyksensä unionin tuomioistuimessa 4.12.2019 pidetyssä istunnossa.

IV Arviointi

44. EUSK esittää neljä valitusperustetta. Ensimmäinen ja toinen valitusperuste kohdistuvat unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksiin, jotka koskevat sen toimivaltaa ratkaista asia ja vastapuolen esittämien kannevaatimusten tutkittavaksi ottamista. Kolmas ja neljäs valitusperuste koskevat unionin yleisen tuomioistuimen aineellisia toteamuksia.

45. Aloitan arviointi EUSK:n ensimmäisestä ja toisesta valitusperusteesta. Näitä perusteita on mielestäni parasta käsitellä yhdessä, koska ne kietoutuvat toisiinsa. Niillä molemmilla pyritään osoittamaan – suureksi osaksi päällekkäisiä perusteita käyttämällä –, ettei unionin perussopimuksissa ole perustaa unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksille, joiden mukaan se on toimivaltainen ratkaisemaan vastapuolen esittämät kannevaatimukset.

A Ensimmäinen ja toinen valitusperuste

1. Asianosaisten lausumat

46. Ensinnäkin EUSK arvostelee valituksenalaista tuomiota siitä, että sen 80–114 kohdassa katsotaan, että unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan kaikki vastapuolen esittämät vaatimukset. EUSK väittää yhtäältä, että annetun toimivallan periaate huomioon ottaen Euroopan unionin tuomioistuimen toimivalta edellyttää, että sen toimivallasta säädetään tai määrätään nimenomaisesti. Tällaista säännöstä tai määräystä ei kuitenkaan ole käsiteltävässä asiassa. Toisaalta, kuten unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Elitaliana,[15] Euroopan unionin tuomioistuin on toimivaltainen, kun riidanalainen päätös vaikuttaa EU:n talousarvioon. EUSK:n talousarvio koostuu kuitenkin ainoastaan jäsenvaltioiden maksuosuuksista. EUSK:n mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei voi myöskään katsoa, että se on toimivaltainen yksinomaan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen perusteella vertaamalla toimihenkilöitä muihin henkilöstöryhmiin.

47. Toiseksi EUSK väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 118–123 kohdassa, että vastapuolen kumoamiskanne kuuluu SEUT 263 artiklan soveltamisalaan ja hänen sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskeva kannevaatimuksensa kuuluu SEUT 268 artiklan soveltamisalaan. EUSK väittää erityisesti, että EUSK:n

15 Tuomio 12.11.2015, Elitaliana v. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753; jäljempänä tuomio Elitaliana).

toimihenkilönä vastapuolta ei voida pitää SEUT 263 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuna kolmantena osapuolena. Lisäksi EUSK:n näkemyksen mukaan tuomiota H v. neuvosto ym.[16] ei voida soveltaa analogisesti, koska käsiteltävä asia koskee sopimussuhteista toimihenkilöä eikä jäsenvaltion tai unionin toimielimen lähettämää toimihenkilöä.

48. Kolmanneksi EUSK väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 124–132 kohdassa oikeudellisen virheen hylätessään sen riita-asian sopimusperusteista luonnetta koskevan oikeudenkäyntiväitteen. Vastapuolen ja EUSK:n välisen suhteen sopimusperusteisen luonteen vuoksi, ja sikäli kuin SEUT 270 artiklaa ei voida soveltaa käsiteltävässä asiassa, Euroopan unionin tuomioistuimen toimivalta voisi – EUSK:n näkemyksen mukaan – perustua ainoastaan SEUT 272 artiklan mukaiseen sopimukseen sisältyvään välityslausekkeeseen. Tällaista välityslauseketta ei kuitenkaan sisältynyt vastapuolen sopimukseen EUSK:n kanssa.

49. Neuvosto tukee EUSK:n väitteitä.

50. Vastapuoli sitä vastoin pitää näitä väitteitä perusteettomina. Hänen mukaansa unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti vahvistanut olevansa toimivaltainen ratkaisemaan kaikki hänen esittämänsä kannevaatimukset ja katsonut näiden väitteiden täyttävän tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

2. Toimivalta (nro 1): YUTP:tä koskevan poikkeuksen soveltamisala

51. EUSK:n esittämien väitteiden tutkimiseksi on mielestäni hyödyllistä esittää aluksi joitain yleisiä huomautuksia Euroopan unionin tuomioistuimen toimivallan laajuudesta YUTP:n alalla, kun otetaan huomioon SEU 24 artiklan 1 kohta ja SEUT 275 artikla.

a) Tähänastiset vaiheet

52. SEU 24 artiklan 1 kohdan ja SEUT 275 artiklan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa YUTP:tä koskevien määräysten osalta eikä näiden määräysten nojalla hyväksyttyjen säädösten osalta, kahta poikkeusta lukuun ottamatta. Molemmista määräyksistä on annettu useita unionin tuomioistuimen tuomioita. Tämän menettelyn yhteydessä erityisen merkittäviä ovat seuraavat tuomiot.

53. Tuomioissa Mauritius[17] ja Tansania[18] unionin tuomioistuin katsoi muun muassa voivansa tutkia, oliko YUTP:tä koskeva kansainvälinen sopimus neuvoteltu ja tehty SEUT 218 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Siltä osin kuin kyseinen menettely vahvistetaan muussa kuin YUTP:tä koskevassa määräyksessä, unionin tuomioistuimella on näet toimivalta lausua sen rikkomiseen johtaneista väitetyistä menettelyvirheistä.

54. Tuomiossa Elitaliana unionin tuomioistuin vahvisti olevansa toimivaltainen käsittelemään kumoamiskannetta, joka oli nostettu YUTP:n siviilioperaatiossa tehdystä sellaista julkista hankintaa koskevasta päätöksestä, josta aiheutui unionin talousarviosta kustannettavia menoja, unionin julkisiin hankintoihin sovellettavien oikeussääntöjen väitetyn rikkomisen perusteella. Hankintaan sovellettiin varainhoitoasetusta eli lainsäädäntövälinettä,[19] joka ei koske YUTP:tä.

16 Tuomio 19.7.2016 (C-455/14 P, EU:C:2016:569; jäljempänä tuomio H v. neuvosto ym.).

17 Tuomio 24.6.2014, parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025).

18 Tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (C-263/14, EU:C:2016:435).

19 Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25.6.2002 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002 (EYVL 2002, L 248, s. 1).

55. Tuomiossa Rosneft [20] unionin tuomioistuin katsoi, että SEU 19, SEU 24, SEU 40 ja SEUT 275 artiklaa sekä perusoikeuskirjan 47 artiklaa on tulkittava siten, että Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisu rajoittavia toimenpiteitä koskevan, YUTP:tä koskevien määräysten perusteella annetun toimen pätevyydestä siltä osin kuin ennakkoratkaisupyyntö koskee joko sen valvomista, onko kyseisessä päätöksessä noudatettu SEU 40 artiklaa, tai sen tutkimista, ovatko luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin kohdistetut rajoittavat toimenpiteet laillisia.

56. Lisäksi tuomiossa H v. neuvosto ym. unionin tuomioistuin totesi, että Euroopan unionin tuomioistuin oli toimivaltainen käsittelemään kumoamiskannetta, joka oli nostettu YUTP:n operaation johtajan päätöksistä, jotka koskivat jäsenvaltion lähettämän henkilöstön jäsenen siirtämistä operaation toimistosta toiseen. On tärkeää huomata, että unionin tuomioistuin selvensi, että se on toimivaltainen myös sellaisten toimien osalta, joissa on sekä YUTP:hen liittymätöntä että siihen liittyvää sisältöä (jäljempänä kaksisisältöiset päätökset). [21]

57. Näistä ratkaisuista ilmenevät tärkeimmät periaatteet ovat seuraavat.

58. Ensinnäkin, siltä osin kuin SEU 24 artiklan 1 kohdassa ja SEUT 275 artiklassa otetaan käyttöön poikkeus (jäljempänä YUTP-poikkeus) yleiseen toimivaltasääntöön, jolla SEU 19 artiklassa annetaan Euroopan unionin tuomioistuimelle toimivalta huolehtia siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia, näitä määräyksiä on tulkittava suppeasti.

59. Toiseksi, vaikka unionin toimi voi liittyä YUTP:hen tai olla jopa annettu ”YUTP:n yhteydessä”, niin kauan kuin toimi perustuu (aineelliseen tai menettelylliseen) oikeusperustaan, joka ei kuulu YUTP:n alaan, unionin tuomioistuimet ovat toimivaltaisia valvomaan asiaa koskevien muiden kuin YUTP:tä koskevien määräysten noudattamista.

60. Kolmanneksi unionin toimielinten tai elinten toimet, kuten henkilöstöhallintoa koskevat toimet, eivät jää Euroopan unionin tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle pelkästään siksi, että ne on toteutettu YUTP:tä koskevien määräysten perusteella.

61. Siten näistä periaatteista, yhdessä luettuina, ilmenee, että jotta unionin toimi kuuluu YUTP-poikkeuksen piiriin, sen on täytettävä kaksi edellytystä. Ensinnäkin sen on perustuttava *muodollisesti* YUTP:tä koskeviin määräyksiin. Toiseksi toimen on myös vastattava *sisällöltään* tai *aineellisesti* YUTP:n alaan kuuluvaa toimenpidettä.

62. Ensimmäinen näistä edellytyksistä juontaa juurensa SEU 24 artiklan 1 kohdan ja SEUT 275 artiklan sanamuodosta. Toiseen edellytykseen ei eittämättä viitata nimenomaisesti kyseisissä määräyksissä. On myös niin, että tällaisen lisäedellytyksen asteittainen käyttöönotto oikeuskäytännössä on tarkoittanut sitä, että YUTP-poikkeuksen soveltamisala on kaventunut ja että tuomioistuinvalvonta ulotetaan koskemaan toimia, jotka vaikuttaisivat kuuluvan kyseisen poikkeuksen alaan ainakin kun perussopimuksia tulkitaan formalistisemmin.

63. Tämä kehitys on mielestäni kuitenkin täysin oikea. Ennen kuin kuvaan tämän toisen edellytyksen tulkintaan sovellettavia perusteita, selitän, miksi SEU 24 artiklan 1 kohdan ja SEUT 275 artiklan systematiikan mukainen, historiallinen ja teleologinen tulkinta tukevat unionin tuomioistuimen valitsemaa suuntaa.

20 Tuomio 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236; jäljempänä tuomio Rosneft).

21 Ks. tuomio H v. neuvosto ym., 54 ja 55 kohta.

b) SEU 24 artiklan 1 kohdan ja SEUT 275 artiklan oikean tulkinnan kannalta merkitykselliset osatekijät

64. Kun asiaa tarkastellaan Euroopan unionin perustuslaillisen kokonaisuuden valossa, ei suinkaan ole poikkeavaa, että SEU 24 artiklan 1 kohtaa ja SEUT 275 artiklaa tulkitaan suppeasti.

65. Ensinnäkään ei pidä jättää huomiotta, että vaikka YUTP on ala, johon sovelletaan ”erityisiä sääntöjä ja menettelyjä”,[22] se on myös erottamaton osa unionin oikeutta. Toimivallan puuttuminen YUTP:n alalla ei tarkoita aineellisten kriteerien puuttumista. Aluksi on huomautettava, että unionin ulkoista toimintaa, tapahtuupa se sitten YUTP:n tai muiden politiikkojen yhteydessä, ohjaavat samat periaatteet ja tavoitteet.[23] Unioni ”huolehtii johdonmukaisuudesta ulkoisen toimintansa eri alojen välillä *sekä* näiden ja muiden politiikkojensa välillä”.[24]

66. Mikä tärkeämpää, YUTP:n nojalla toteutettujen toimien on eittämättä oltava unionin oikeuden yleisten periaatteiden, perusoikeuskirjassa vahvistetut perusoikeudet mukaan luettuina, mukaisia. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa nimittäin vahvistetaan tämän välineen soveltamisalan *institutionaalinen määritelmä* EU:n toiminnan osalta: perusoikeuskirjaa sovelletaan aina, kun unionin toimielin, elin tai laitos toteuttaa toimia. SEU 24 artiklan 1 kohta ja SEUT 275 artikla eivät aseta tätä toteamusta kyseenalaiseksi: niissä otetaan käyttöön poikkeus Euroopan unionin tuomioistuimen harjoittamaan valvontaan, mutta niillä ei suljeta pois perusoikeuskirjan tai muiden primaarioikeuden määräysten sovellettavuutta. Siten YUTP:n toimenpiteiden saattamiseen tuomioistuimen käsiteltäväksi kohdistuvista merkittävistä rajoituksista huolimatta – joiden vuoksi julkisasiamies Wahl piti YUTP:tä koskevia sääntöjä epätäydellisinä (lex imperfecta)[25] – tosiasia on, että tällaisiinkin toimenpiteisiin sovelletaan sääntöjä. Lex imperfecta ei tarkoita absentia legis.

67. Toiseksi uraauurtavasta tuomiosta Les Verts I[26] lähtien unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että (nykyinen) Euroopan unioni on oikeusunioni ja että perussopimuksilla on luotu kattava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa unionin tuomioistuimen tehtäväksi unionin toimielinten toimien laillisuusvalvonta. Nykyisin oikeusvaltio kuuluu SEU 2 artiklassa ilmaistuihin unionin perustana oleviin arvoihin, ja SEU 21 ja SEU 23 artiklan mukaisesti siihen myös viitataan yhtenä unionin ulkoista toimintaa, myös YUTP:n alalla, ohjaavana periaatteena.

68. Kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti korostanut, unionin oikeuden määräysten ja säännösten noudattamisen varmistamiseen tarkoitetun tehokkaan tuomioistuinvalvonnan itse olemassaolo kuuluu erottamattomana osana oikeusvaltioon.[27] Perussopimusten järjestelmässä voidaan etenkin nostaa kanne *kaikista* toimielinten *toimenpiteistä*, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia.[28]

69. On kuitenkin niin, kuten EUSK väittää, että – kun otetaan huomioon SEU 13 artiklan 2 kohta ja perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohta – perusoikeuskirjan 47 artiklalla ei voida antaa toimivaltaa Euroopan unionin tuomioistuimelle silloin, kun sitä ei sillä perussopimusten mukaan ole.[29] Kuten unionin yleinen tuomioistuin perustellusti painotti valituksenalaisen tuomion 85 kohdassa, tehokkaan oikeussuojan periaate edellyttää kuitenkin, että unionin tuomioistuimen toimivallan sulkemista pois sellaisten toimien osalta, joilla voi olla vaikutuksia yksityisiin oikeussubjekteihin, tulkitaan suppeasti.[30]

22 SEU 24 artiklan 1 kohta.

23 Ks. SEU 21 artiklan 1 ja 2 kohta. Ks. yleisemmin SEUT 7 artikla.

24 SEU 21 artiklan 3 kohta (kursivointi tässä).

25 Ks. ratkaisuehdotus H v. neuvosto ym. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, 45 kohta).

26 Tuomio 23.4.1986, Les Verts v. parlamentti (294/83, EU:C:1986:166, 23 kohta; jäljempänä tuomio Les Verts I). Äskettäin ks. tuomio 5.11.2019, EKP ym. v. Trasta Komercbanka ym. (C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:923, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 Ks. tuomio 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, 95 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 Ks. mm. tuomio Les Verts I, 24 kohta ja tuomio Elitaliana, 67 kohta.

29 Ks. vastaavasti tuomio 25.7.2002, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 44 kohta). Ks. äskettäin tuomio Rosneft, 74 kohta.

30 Vastaavasti ks. myös tuomio Rosneft, 74 kohta.

Yksinkertaistaen perusoikeuskirjan 47 artiklassa ei anneta unionin tuomioistuimelle mahdollisuutta laatia perussopimuksia uudelleen, mutta siinä edellytetään, että unionin tuomioistuin tulkitsee olemassa olevia määräyksiä siten, että niillä voidaan antaa mahdollisimman tehokkaasti oikeussuojaa kenelle tahansa, jota unionin toimielinten tai elinten toimet koskevat.

70. Kolmanneksi unionin tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö vahvistaa erittäin selvästi, että huolimatta sääntelystä, jossa ne toimivat, unionin toimielimet ovat lähtökohtaisesti tuomioistuinvalvonnan alaisia. SEU 19 artiklan mukaisesti tämä tehtävä kuuluu yleensä Euroopan unionin tuomioistuimelle, jonka on huolehdittava siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia.

71. Siten esimerkiksi tuomiossa Florescu [31] unionin tuomioistuin totesi, että Euroopan komission (silloisen Euroopan yhteisön puolesta) ja Romanian vuonna 2009 tekemää yhteisymmärryspöytäkirjaa oli pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna unionin toimielimen toimena sen sui generis -luonteesta huolimatta. Tuomiossa James Elliot Construction [32] unionin tuomioistuin katsoi olevansa toimivaltainen antamaan ennakkoratkaisun yhdenmukaistettujen teknisten standardien tulkinnasta huolimatta siitä, että yhdenmukaistetut tekniset standardit eivät ole sitovia vaan vapaaehtoiseen käyttöön tarkoitettuja asiakirjoja ja että yksityiset elimet hyväksyvät ne muodollisesti. Unionin tuomioistuimen mukaan yhdenmukaistetut tekniset standardit tuottavat oikeusvaikutuksia, ja komissio osallistui niiden hyväksymis- ja täytäntöönpanomenettelyyn. Lisäksi tuomiossa Ledra [33] unionin tuomioistuin totesi, että unionin toimielinten, kun ne toimivat unionin oikeusjärjestyksen ulkopuolella, lainvastainen menettely voisi johtaa SEUT 268 artiklan ja SEUT 340 artiklan mukaisen sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevan vahingonkorvauskanteen nostamiseen.

72. Neljänneksi SEU 24 artiklan 1 kohdan ja SEUT 275 artiklan historiallinen tarkastelu ei tue näiden määräysten sellaista tulkintaa, jossa ylitettäisiin se, mikä on ehdottoman välttämätöntä YUTP:n erityispiirteiden säilyttämiseksi. YUTP-poikkeuksella on ensisijaisesti tarkoitus turvata ominainen ”*toimielinten välinen tasapaino*”, johon perussopimusten laatijat pyrkivät YUTP:n osalta. [34] YUTP:n erittäin poliittisen luonteen vuoksi päätettiin, että YUTP:n määritteleminen ja toteuttaminen olisivat ensisijaisesti Eurooppa-neuvoston ja neuvoston tehtäviä ja että korkea edustaja ja jäsenvaltiot panevat sen täytäntöön. [35] Lisäksi katsottiin, että uudet YUTP:tä koskevat määräykset, vaikka ne sisältyvätkin muodollisesti EU- ja EUT-sopimuksiin, eivät ”vaikuta jäsenvaltioiden nykyiseen vastuuseen muotoilla ja harjoittaa omaa ulkopolitiikkaansa”. [36]

73. Nämä näkökohdat huomioon ottaen YUTP-poikkeukselle annettu suppea soveltamisala on johdonmukainen Euroopan unionin useiden keskeisten perustuslaillisten periaatteiden kanssa. Käsittelen seuraavaksi sitä, mitä nämä periaatteet mahdollisesti tarkoittavat käytännössä.

31 Tuomio 13.6.2017, Florescu ym. (C-258/14, EU:C:2017:448).

32 Tuomio 27.10.2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821).

33 Tuomio 20.9.2016, Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701).

34 Ks. esim. Eurooppa-valmistelukunta, yhteisöjen tuomioistuimen toimintaa käsittelevä pohdintaryhmä, ”Täydentävä raportti yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevasta tuomioistuinvalvonnasta” (CONV689/1/03REV1), 5 kohta. Yleisemmin näiden määräysten synnystä ja viittauksista asiaa koskeviin valmisteluasiakirjoihin ks. Denza, E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, s. 311–322 tai Heliskoski, J., ”Made in Luxembourg: The fabrication of the law on jurisdiction of the court of justice of the European Union in the field of the Common Foreign and Security Policy”, *Europe and the World: A law review*, 2(1):3, UCL Press, 2018, s. 2–5.

35 SEU 24 artiklan 1 kohta ja SEU 26 artikla.

36 Ks. Lissabonin sopimukseen liitetty julistus N:o 13 (”Julistus yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta”).

c) Aito YUTP:hen liittyvä sisältö?

74. SEU 24 artiklan 1 kohta ja SEUT 275 artikla ilmentävät ”sisältöperusteista ekseptionalismia”: perussopimusten laatijat katsoivat, että YUTP:tä koskevat asiat ovat luontaisesti poliittisia eivätkä siten sovellu tuomioistuinvalvontaan. Tässä yhteydessä ei pidä unohtaa, että YUTP on luonteeltaan operatiivista: sen avulla unioni pyrkii saavuttamaan (väljästi määritellyt) tavoitteensa erilaisilla (väljästi määritellyillä) toimilla, jotka ovat luonteeltaan lähinnä toimeenpanevia ja poliittisia. [37]

75. Kuten Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun määräyksistä (ja etenkin SEU 25 artiklasta) jokseenkin selvästi ilmenee, YUTP:tä koskevilla säännöillä ja toimilla on ensisijaisesti tarkoitus säännellä yhtäältä unionin toimielinten ja elinten ja toisaalta jäsenvaltioiden toimintaa. ”Tyypillisellä” YUTP:n toimella ei ole tarkoitus luoda oikeuksia ja velvollisuuksia yksityisille. [38]

76. Tämän perusteella perussopimusten laatijat päättivät, että näiden määräysten soveltamista koskeva kiista olisi ratkaistava poliittisella tasolla ilman tuomioistuinten osallistumista. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna sen, että yksityiset eivät voi riitauttaa YUTP:tä koskevien toimenpiteiden lainmukaisuutta Euroopan unionin tuomioistuimessa, ei pitäisi puhkaista merkittävää aukkoa unionin oikeusjärjestelmään.

77. Sen määrittämisen, onko unionin tuomioistuin tietyssä asiassa ”sisällä vai ulkona”, olisi siten noudatettava tiiviisti edellä juuri kuvattujen perussopimusten laatijoiden tekemien valintojen perustana olevaa logiikkaa. Tämän lähestymistavan mukaisesti YUTP-poikkeuksen ei voida ymmärtää käsittävän toimia, jotka tosin liittyvät YUTP:hen tai on jopa muodollisesti annettu sen yhteydessä mutta jotka eivät koske välittömästi tai suoraan tämän politiikan määrittelyä, toteuttamista tai täytäntöönpanoa. Toisin sanoen, jos unionin toimen ja unionin ulkopolitiikkaan tai turvallisuuteen liittyvän toiminnan tai operaation välinen yhteys on pelkästään välillinen, olisi vaikea oikeuttaa sen jättämistä Euroopan unionin tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle. Unionin tuomioistuinten kaikenlainen osallistuminen ei näissä tapauksissa voisi rajoittaa (tai ainakin hyvin epätodennäköisesti rajoittaisi) liikkumavaraa, joka unionin toimielimillä ja jäsenvaltioilla on tarkoitus olla YUTP:n alalla toimiessaan.

78. Lisään vielä, että Euroopan unionin tuomioistuimen (rajoitettu) toimivalta valvoa tiettyjen YUTP:n yhteydessä muodollisesti annettujen toimien laillisuutta ei suinkaan tarkoita, että unionin tuomioistuimet voivat (tai edes haluaisivat) valvoa ulkopolitiikkaan tai turvallisuuteen liittyviä valintoja, jotka ovat erityisen poliittisia. Riippumatta siitä, kodifioidaanko SEU 24 artiklan 1 kohdalla ja SEUT 275 artiklalla eräänlainen ”poliittista kysymystä koskeva doktriini”, unionin tuomioistuin on osoittanut olevansa hyvin tietoinen rajoituksista, joita perussopimukset [39] ja etenkin vallanjako-oppi asettavat sen perustuslailliselle tehtävälle. [40] Unionin tuomioistuin on myös toistuvasti todennut, että silloin, kun unionin toimielimillä on laaja harkintavalta, ja erityisesti silloin, kun ne joutuvat tekemään luonteeltaan muiden muassa poliittisia valintoja ja suorittamaan monitahoisia arviointeja, harkintavallan käytön taustalla olevien arviointien tuomioistuinvalvonta on rajattua. [41]

79. Näistä syistä on jokseenkin selvää, ettei YUTP-poikkeuksen soveltamiseen riitä, että toimi perustuu *muodollisesti* YUTP:tä koskeviin määräyksiin tai on annettu tässä yhteydessä. Toimella on myös oltava aitoa YUTP:hen liittyvää *sisältöä*.

37 Tästä ilmauksesta ks. julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus H v. neuvosto ym. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, 59 kohta).

38 Ks. esim. SEU 24 artiklan 1 kohta: ”Lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä ei voida antaa.”

39 Ks. esim. tuomio 1.3.2016, National Iranian Oil Company v. neuvosto (C-440/14 P, EU:C:2016:128, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuimen itsehillinnästä ks. oikeuskirjallisuudessa Koutrakos, P., ”Judicial Review in the EU’s Common Foreign and Security Policy”, *International and Comparative Law Quarterly*, 67, Cambridge University Press, 2017, s. 13.

40 Kuten Yhdysvaltojen korkein oikeus totesi, ”se, ettei poliittista kysymystä voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, on ensisijaisesti vallanjaon tarkoitus” (ks. Baker v. Carr, 369 U.S. 186, 1962). Ks. myös julkisasiamies Wathelet’n ratkaisuehdotus Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, 52 kohta).

41 Ks. viimeksi tuomio 19.12.2019, Puppinck ym. v. komissio (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 95 ja 96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

80. Tästä luonnollisestikin herää kysymys: mitä on aito YUTP:hen liittyvä sisältö? Myönnän, että on mahdotonta kehittää raudanlujaa arviointiperustetta, jolla voitaisiin erottaa täysin selvästi YUTP:hen liittyvä ja siihen liittymätön sisältö. Tämä rajaus edellyttää väistämättä tapauskohtaista arviointia, joka määräytyy hyvin pitkälti asiayhteyden perusteella.

81. Nykyisen oikeuskäytännön[42] perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että *tavanomaisilla hallintotoimilla* – toisin sanoen unionin hallinnon toimilla, jotka eivät liity erottamattomasti YUTP:n harjoittamiseen – ei ole (riittävää) YUTP:hen liittyvää sisältöä, jotta ne voitaisiin jättää tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle. Tällaisiin toimiin kuuluvat tyypillisesti esimerkiksi (ja erityisesti) henkilöstöhallintoa koskevat päätökset, talousarviota ja menoja koskevat päätökset tai tavanomaisissa ja varsinaisissa hankintamenettelyissä tehtävät päätökset.

82. Korostan luonnehtimisessa käyttämiäni ilmaisuja ”tyypillisesti” ja ”tavanomaisissa” tai ”varsinaisissa”: kriteerinä on se, että päätöksen sisältö on yleinen eikä YUTP:lle ominainen. Abstraktisti tarkasteltuna tätä ajatusta kuvaa ehkä parhaiten kuvitteellinen sisällön samansuuntaisuutta koskeva koe: Voitaisiinko riitautettu toimi, joka perustuu muodollisesti YUTP:tä koskevaan määräykseen, toteuttaa toisessa asiayhteydessä, joka ei liity YUTP:hen? Jos voitaisiin, olisivatko sen sisältö ja sen antamiseen johtaneet näkökohdat samankaltaisia, tai jopa samoja, jos se olisi annettu YUTP:hen liittymättömässä asiayhteydessä? Jos näihin molempiin kysymyksiin vastataan myöntävästi, on todennäköistä, että toimella ei ole aitoa YUTP:hen liittyvää sisältöä.

83. Yleisillä hallintotoimilla ei näet tavallisesti ole mitään poliittisia tai strategisia sivumerkityksiä. Vaikka ne on annettu YUTP:n yhteydessä, ne koskevat unionin hallinnon tavanomaista toimintaa. Lisäksi ne voivat hyvinkin vaikuttaa tiettyjen yksityisten tai yhteisöjen asemaan. Tässä tilanteessa perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin on sovellettava täysimääräisesti. Näihin toimiin on voitava kohdistaa tuomioistuinvalvontaa niiden muodollisesta nimityksestä riippumatta.

84. Kuten edellä mainittiin,[43] unionin tuomioistuin totesi äskettäin, että edellä mainittuja näkökohtia sovelletaan myös kaksisisältöisiin päätöksiin. En kuitenkaan ymmärtäisi tätä toteamusta siten, että unionin tuomioistuinten on valvottava mitä tahansa tällaisiin päätöksiin liittyvää väitettyä rikkomista tai virhettä. Voi olla vaikeaa erotella tällaisten toimien kahta erilaista sisältöä. Kun kaksisisältöinen päätös kuuluu tuomioistuinvalvonnan piiriin YUTP:hen liittymättömän sisältönsä perusteella, tässä yhteydessä saatetaan sivuta myös sen YUTP:hen liittyvää sisältöä.

85. Juuri näistä syistä ehdotan, että Euroopan unionin tuomioistuimen toimivalta näissä asioissa ymmärretään asteikkona tai asteittaisena jatkumona eikä äärimmäisenä kaikki tai ei mitään -ratkaisuna, jossa pelkästään kahden erilaisen sisällön olemassaolo merkitsee automaattisesti sitä, että kaikkea päätöksen sisältöä voidaan valvoa tuomioistuimissa. Asteikon toisessa päässä ovat päätökset, jotka tosin perustuvat muodollisesti YUTP:tä koskevaan määräykseen mutta joiden sisällöllä on hyvin vähän tekemistä YUTP:n kanssa. Sen toisessa päässä ovat päätökset, jotka kuuluisivat selkeästi kokonaisuudessaan YUTP-poikkeuksen piiriin. Niiden välisellä harmaalla vyöhykkeellä ovat kahta tai useampaa erilaista sisältöä sisältävät päätökset, joiden osalta on syytä varovaisuuteen ja itsehillintään.[44] Jos toimen YUTP:hen liittymätön sisältö on pelkästään liitännäinen sen YUTP:hen liittyvään sisältöön nähden, viimeksi mainittu on hallitseva ja voi siten rajoittaa tuomioistuinvalvontaa tai jopa estää sen.

42 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 54 ja 56 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö.

43 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohta.

44 Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 78 kohta. Vaikka tällaisissa tilanteissa toimivaltaa ehkä käytettäisiinkin vastahakoisesti päätöksen joidenkin osatekijöiden osalta, valvonnan intensiteetti on todennäköisesti varsin alhainen.

d) Nyt käsiteltävä asia

86. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella katson, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt virhettä todetessaan olevansa toimivaltainen ratkaisemaan asian.

87. Riidanalaiset päätökset ovat tavanomaista henkilöstöhallintoa koskevia toimia, joissa ei ole – ainakaan siltä osin kuin on kyse unionin tuomioistuimessa esitetystä asiasta ja sitä koskevista väitteistä – erityistä YUTP:hen liittyvää sisältöä. Riidanalaisia päätöksiä ei itse asiassa voida erottaa päätöksistä, joita voitaisiin vastaavassa tilanteessa tehdä minkä tahansa muun unionin politiikan yhteydessä perustetun unionin elimen tai viraston palkkaaman minkä tahansa henkilöstön osalta.

88. Lisäksi, toisin kuin EUSK väittää, se, että unionin säännöt, joita riidanalaisilla päätöksillä väitetysti rikottiin, eivät koske unionin talousarviota, on mielestäni merkityksetöntä. Tuomiosta Elitaliana ei voida päätellä, että YUTP:n yhteydessä annettuihin unionin toimiin voidaan kohdistaa tuomioistuinvalvontaa vain, kun niillä rikotaan unionin talousarviota koskevia sääntöjä. Mainitussa asiassa seikka, jonka vuoksi toimi voitiin riitauttaa unionin tuomioistuimissa, oli se, että vaikka toimen oli toteuttanut YUTP:n nojalla perustettu yksikkö (ja toimi oli siis mahdollisesti toteutettu YUTP:tä koskevien määräysten nojalla), riitautettu päätös oli i) tehty sellaisten määräysten perusteella, jotka eivät koskeneet YUTP:tä, ja ii) vastapuoli vetosi sellaisten määräysten rikkomiseen, jotka eivät koskeneet YUTP:tä.

89. Siten talousarvioon liittyvä osatekijä tuomiossa Elitaliana oli nähdäkseni erityinen esimerkki yleisemmästä säännöstä, jonka pyrin esittämään tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä jaksossa: mainitussa asiassa kyseessä olleet hankintapäätökset olivat esimerkkejä tavanomaisista hallintotoimista, jotka eivät liittyneet erottamattomasti YUTP:n harjoittamiseen ja jotka eivät siten jääneet tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle.

3. Toimivalta (nro 2): palvelussuhteen sopimusperusteinen luonne ja välityslausekkeen puuttuminen

90. Seuraavaksi selitän, miksi katson, ettei unionin yleinen tuomioistuin myöskään tehnyt oikeudellista virhettä, kun se katsoi olevansa toimivaltainen huolimatta seuraavista kahdesta muusta tekijästä, joihin EUSK oli vedonnut: siitä, että palvelussuhde perustui vastapuolen ja EUSK:n väliseen sopimukseen, ja siitä, ettei työsopimukseen sisältynyt välityslauseketta, jossa annettaisiin toimivalta Euroopan unionin tuomioistuimelle.

a) Henkilöstöasioita koskevat alustavat huomautukset

91. Euroopan unionin ja sen henkilöstön välistä suhdetta säännellään pääosin Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiajärjestön virkamiehiin sovellettavilla henkilöstösäännöillä ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevilla palvelussuhteen ehdoilla (jäljempänä yleiset henkilöstösäännöt).[45] SEUT 270 artiklan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella on ”yksinoikeus” ratkaista unionin ja sen henkilöstön väliset riidat ”[yleisistä henkilöstösäännöistä] johtuvin rajoituksin ja edellytyksin”.

45 Asetus N:o 31 (ETY) 11 (Euratom) (EYVL 1962, P 045, s. 1385), sellaisena kuin se on muutettuna.

92. Euroopan unionin virastoilla ja muilla elimillä on kuitenkin usein omat henkilöstösääntönsä, jotka voivat olla samankaltaisia kuin yleiset henkilöstösäännöt tai sitten eivät ole.[46] Kuten edellä 8 kohdassa mainittiin, EUSK:lla on omat henkilöstösääntönsä. Sikäli kuin sillä on merkitystä käsiteltävän asian yhteydessä, EUSK:n henkilöstösäännöt hyväksyttiin 14.9.2009 tehdyllä neuvoston päätöksellä.[47]

93. EUSK:n henkilöstösääntöjen 1 artiklan 1 kohdan mukaan henkilöstösääntöjä sovelletaan, poikkeuksia lukuun ottamatta, ”[EUSK:n] palvelukseen otettuihin sopimussuhteisiin työntekijöihin”.

94. Saman artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan termi ”työntekijä” kattaa kaksi eri henkilöstöryhmää:

”a) toimihenkilöt, joiden kanssa [EUSK] on tehnyt työsopimuksen ja joiden toimi sisältyy [EUSK:n] talousarvioon vuosittain liitettävään henkilöstötaulukkoon;

b) paikallisen henkilöstön, jonka kanssa [EUSK] on tehnyt työsopimuksen paikallisen kansallisen lainsäädännön nojalla”.

95. EUSK:n henkilöstösäännöillä luodaan näin ollen pohjimmiltaan kaksiosainen järjestelmä henkilöstön palvelukseenottoon.[48] EUSK voi yhtäältä ottaa henkilöstöä palvelukseen ”toimihenkilöinä”, jolloin henkilöstön ja EUSK:n väliseen sopimussuhteeseen sovelletaan lähinnä EUSK:n henkilöstösääntöjen säännöksiä. Toisaalta EUSK voi ottaa henkilöstöä palvelukseen ”paikallisena henkilöstönä” sopimuksilla, joista säädetään kansallisessa lainsäädännössä.

96. Sopimuksen näkökulmasta nämä kaksi henkilöstöryhmää eivät siten ole rinnastettavissa toisiinsa. Tällä erolla on väistämättä vaikutuksia siihen, missä tuomioistuimessa työntekijän ja -antajan välistä työriitaa olisi käsiteltävä.

97. *Paikallisen henkilöstön* osalta sekä EUSK:lla että palvelukseen otettavalla henkilöllä on enemmän harkintavaltaa neuvotella tulevan ammatillisen suhteensa eri näkökohdista. Tämän suhteen keskeiset piirteet esitetään itse työsopimuksessa, jota täydennetään tarvittaessa asiaa koskevalla kansallisella lainsäädännöllä. Toisin kuin toimihenkilöiden tapauksessa, EUSK:n henkilöstösääntöjen (tai unionin toimielinten vastaavan toimen) merkitys tässä yhteydessä on paljon vähäisempi. Työnantajan ja sen työntekijöiden välinen ammatillinen suhde voidaan siten määritellä sopimusperusteiseksi.

98. Paikallisen henkilöstön osalta sopimussuhteeseen perustuva EUSK:n vastuu määräytyy siten SEUT 340 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”sopimukseen sovellettavan lain mukaan”. Sopimukseen voi siten sisältyä välityslauseke tai erityisjärjestelyjä, joilla toimivalta annetaan esimerkiksi paikallisille tuomioistuimille tai muille kansallisille tuomioistuimille. Myöskään muut välitysmuodot eivät ole poissuljettuja. Lisäksi SEUT 272 artiklan mukaan toimivalta voidaan antaa myös Euroopan unionin tuomioistuimelle. Tällaisissa tapauksissa Euroopan unionin tuomioistuimella ei voida katsoa olevan yksinomainen toimivalta, koska se olisi ristiriidassa SEUT 272 ja SEUT 274 artiklan määräysten kanssa.[49]

46 On myös sellaisia Euroopan unionin virastoja, operaatioita ja muita elimiä, joilla ei ole omia henkilöstösääntöjä ja jotka palkkaavat henkilöstönsä eriluonteisten sopimusten perusteella. Näihin sopimuksiin kulloinkin sovellettavan oikeudellisen kehyksen mukaan tässä ratkaisuehdotuksessa vastapuolen tilanteen osalta esitetyt näkökohdat voivat olla merkityksellisiä näiden Euroopan unionin virastojen, operaatioiden ja muiden elinten henkilöstön kannalta. Ks. tältä osin vireillä oleva asia C-730/18 P, SC v. Eulex Kosovo.

47 Kyseisellä päätöksellä kumottiin aiemmat EUSK:n henkilöstösäännöt, jotka oli hyväksytty 21.12.2001 tehdyllä neuvoston päätöksellä (EYVL 2002, L 39, s. 44), sellaisena kuin se on muutettuna.

48 Keskityn jäljempänä henkilöstöön, jonka EUSK on ottanut suoraan palvelukseen, ja jätän huomiotta jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten mahdollisesti lähettämän henkilöstön.

49 SEUT 274 artiklassa määrätään, että ”jollei toimivaltaa ole perussopimuksilla annettu Euroopan unionin tuomioistuimelle, riidat, joissa unioni on asianosainen, eivät unionin asianosaisuuden perusteella ole jäsenvaltioiden tuomioistuinten tuomiovallan ulkopuolella”. Tästä seikasta ks. analogisesti tuomio 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro v. komissio (C-506/13 P, EU:C:2015:562, 19 kohta).

99. Sitä vastoin ottaessaan palvelukseen *toimihenkilöitä* EUSK:lla on vähemmän liikkumavaraa. On totta, että unionin viraston ja toimihenkilön välinen ammatillinen suhde perustetaan sopimuksella. Olisi kuitenkin väärin pitää tätä suhdetta ainoastaan sopimusperusteisena. Työsopimus muodostaa pohjimmiltaan perustan pääsylle asemaan, jonka pääpiirteitä sopimuspuolet eivät voi määrittää vapaasti. Toimihenkilön ja viraston välistä ammatillista suhdetta säännellään itse asiassa pääosin julkisoikeudellisella unionin toimella: EUSK:n henkilösäännöillä. Siten palvelukseenottomenettelyyn, kyseisen sopimuksen määrittelyyn ja oikeudelliseen kehykseen, jossa kyseisestä sopimuksesta sovitaan, liittyy sellaisten erioikeuksien käyttöä, jotka virastolle annetaan yleisesti sovellettavassa unionin toimessa. [50]

100. Toisin sanoen sopimus on pohjimmiltaan keino liittyä järjestelmään, josta säädetään pakottavasti EUSK:n henkilöstösäännöissä. Sama pätee myös työriitojen asianmukaisen ratkaisuelimen valintaan (tai pikemminkin sen puuttumiseen). Nämä osatekijät esitetään pakottavasti EUSK:n henkilöstösäännöissä. Tässä mielessä kyseessä oleva virasto ei toimi kuten mikä tahansa (yksityinen) työnantaja.

101. Tätä taustaa vasten mihin tahansa päätökseen, joka koskee viraston sopimussuhteeseen perustuvaa vastuuta työsopimuksen rikkomiseen perustuvan kysymyksen osalta, liittyy poikkeuksetta niiden säännösten tulkintaa, jotka vahvistetaan julkisoikeudellisessa toimessa, jonka EU:n toimielimet ovat antaneet perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen mukaisesti ja joka on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä (L-sarja). Tältä osin on syytä muistaa, että SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin tuomioistuin ”huolehtii siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia”. [51]

102. Tästä pääsenkin vastapuolen tilanteeseen ja tapaan, jolla tätä tilannetta arvioitiin valituksenalaisessa tuomiossa.

b) Nyt käsiteltävä asia

103. On riidatonta, että EUSK otti vastapuolen palvelukseensa EUSK:n henkilöstösääntöjen 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuna toimihenkilönä. Tämä käy täysin selväksi sekä EUSK:n vastapuolelle tekemästä palvelukseenottotarjouksesta että asianosaisten tekemästä sopimuksesta. EUSK:n johtajan vastapuolelle lähettämissä, 7. ja 8.7.2009 päivätyissä kirjeissä jopa viitataan vastapuolen ”nimittämiseen” tarjottuun tehtävään.

104. Asiassa on riidatonta, että *yleisiä* henkilöstösääntöjä ei voida soveltaa käsiteltävässä asiassa ja että näin ollen Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole SEUT 270 artiklan nojalla (yksinomaista) toimivaltaa valvoa riidanalaisten päätösten laillisuutta ja käsitellä vahingonkorvausvaatimusta. [52]

105. Valituksenalaisen tuomion 99, 120 ja 123 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin totesi, että Euroopan unionin tuomioistuin on toimivaltainen asiassa SEUT 263 ja SEUT 268 artiklan nojalla.

106. Edellä kuvaamani oikeudellinen kehys huomioon ottaen yhdyn tähän arviointiin. EUSK:n ja neuvoston tämän päätelmän kiistämiseksi esittämät perusteet pohjautuvat nähdäkseni valituksenalaisen tuomion väärinymmärrykseen tai ovat joka tapauksessa oikeudellisesti perusteettomia.

50 Ks. vastaavasti tuomio 14.10.2004, Pflugradt v. EKP (C-409/02 P, EU:C:2004:625, 33 kohta ja sitä seuraavat kohdat), johon viitataan valituksenalaisen tuomion 129 kohdassa. Samaan tapaan julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotus Pflugradt v. EKP (EU:C:2004:416, 32–36 kohta).

51 Ks. myös valituksenalaisen tuomion 107 kohta.

52 Ks. myös valituksenalaisen tuomion 122 kohta.

107. Ensinnäkin on virheellistä väittää, että unionin yleinen tuomioistuin johti tuomiovaltansa käsiteltävässä asiassa yksinomaan yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta. Unionin yleinen tuomioistuin totesi selvästi, että sen toimivalta perustui SEUT 263 ja SEUT 268 artiklaan. Tässä yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin selitti, miksi vastapuolen vaatimukset eivät kuuluneet SEU 24 artiklan 1 kohdassa ja SEUT 275 artiklassa määrätyn, suppeasti tulkittavan poikkeuksen piiriin.[53] Yksi syistä tähän on juuri se, että muunlainen tulkinta olisi yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen siltä osin kuin samankaltaisissa tilanteissa olevia työntekijöitä kohdeltaisiin eri tavalla työriitojen käsittelyssä tuomioistuimessa.[54]

108. Edellä esitetyistä näkökohdista myös ilmenee, että EUSK:n toteamukset, joiden mukaan unionin yleinen tuomioistuin loukkasi annetun toimivallan periaatetta katsoessaan olevansa toimivaltainen, vaikka sen toimivallasta ei määrätä perussopimuksissa, eivät vakuuta.

109. Toiseksi EUSK väittää, että riidanalaiset päätökset eivät tuota kolmansia osapuolia koskevia oikeusvaikutuksia SEUT 263 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetulla tavalla ja ettei niitä siten voida riitauttaa kyseisen määräyksen nojalla. Siltä osin kuin vastapuoli on EUSK:n työntekijä, häntä ei voida EUSK:n mukaan pitää ”kolmantena osapuolena” työnantajaansa nähden. Siten, koska SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa annetaan yksityisille mahdollisuus nostaa kanne ”ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätyin edellytyksin”, Euroopan unionin tuomioistuin ei voi – EUSK:n mukaan – valvoa riidanalaisten päätösten laillisuutta.

110. Pidän EUSK:n väitettä kestämättömänä. SEUT 263 artiklan ensimmäinen ja toinen kohta koskevat jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin, neuvoston tai komission mistä tahansa unionin toimesta, jonka tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia, nostamien kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Jotta toimi kuitenkin voidaan riitauttaa, näitä oikeusvaikutuksia on tuotettava ”suhteessa kolmansiin osapuoliin”. Tällä rajoituksella on tarkoitus jättää niiden toimien ulkopuolelle, jotka voidaan riitauttaa, niin kutsutut interna corporis -tapaukset: toimet, jotka tuottavat oikeusvaikutuksia ainoastaan hallinnon sisällä eivätkä suhteessa ulkopuolisiin.[55] Tähän poissulkemiseen on kaksi pääasiallista syytä. Ensinnäkin perustuslaillisen asemansa vuoksi unionin toimielimillä on oltava toimivalta järjestää sisäinen toimintansa asianmukaiseksi katsomallaan tavalla. Toiseksi toimielimellä tai jäsenvaltiolla ei ole oikeudellista intressiä nostaa kannetta säännöksistä, joiden vaikutukset ovat täysin toisen toimielimen sisäisiä.

111. Näin ei kuitenkaan selvästikään ole käsiteltävässä asiassa. Riidanalaisilla päätöksillä oli tarkoitus vaikuttaa vastapuolen, joka on – ainakin tässä yhteydessä – virastosta erillinen oikeussubjekti, oikeudelliseen asemaan. Lisäksi riidanalaiset päätökset ovat kiistatta toimia, jotka on osoitettu vastapuolelle SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kumoamiskanteen kohteeksi kelpaavia toimia ovat sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen selvästi tämän oikeusasemaa.[56]

53 Ks. erityisesti valituksenalaisen tuomion 80–84 kohta.

54 Valituksenalaisen tuomion 94–97 kohta.

55 Ks. vastaavasti tuomio 25.2.1988, Les Verts v. parlamentti (190/84, EU:C:1988:94; jäljempänä tuomio Les Verts II; 8 kohta); tuomio 23.3.1993, Weber v. parlamentti (C-314/91, EU:C:1993:109, 9 kohta) ja tuomio 6.4.2000, Espanja v. komissio (C-443/97, EU:C:2000:190, 28 kohta).

56 Ks. mm. tuomio 11.11.1981, IBM v. komissio (60/81, EU:C:1981:264, 9 kohta) ja tuomio 9.12.2014, Schönberger v. parlamentti (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, 13 kohta).

112. Lisäksi EUSK:n esittämien väitteiden loogisena seurauksena olisi, että yhdellä sen henkilöstöryhmällä, tai pikemminkin sen henkilöstön avainryhmällä, ei olisi mahdollisuutta saattaa asiaansa minkään tuomioistuimen käsiteltäväksi. Henkilöstöryhmä, joka määritellään selkeästi johdetun oikeuden säädöksessä eli EUSK:n henkilöstösäännöissä, jotka muodostavat minkä tahansa perustellun tulkinnan mukaan unionin sääntelyn,[57] ei kuuluisi SEUT 270 artiklan eikä SEUT 263 artiklan soveltamisalaan. Se jäisi jumiin eräänlaiselle oikeudelliselle ”ei kenenkään -maalle”.

113. Kolmanneksi ja viimeiseksi en pidä vakuuttavana EUSK:n väitettä siitä, että koska sen suhde vastapuoleen on luonteeltaan sopimusperusteinen, unionin yleinen tuomioistuin olisi ollut toimivaltainen vain, jos sopimukseen olisi sisältynyt välityslauseke, jossa toimivalta annetaan Euroopan unionin tuomioistuimelle. Edellä 99–101 kohdassa olen selittänyt, miksi katson, että pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa riita-asiassa tulee esille kysymyksiä, jotka eivät koske pelkästään sitä, onko työnantaja (EUSK) noudattanut yhden sen työntekijän (vastapuolen) kanssa tekemäänsä sopimusta. Vastapuolen kaltaisten toimihenkilöiden osalta työriidat koskevat lähinnä sitä, toimiko unionin virasto neuvoston päätöksellä vahvistettujen yleissääntöjen – EUSK:n henkilöstösääntöjen – mukaisesti.

114. Näin ollen käsiteltävän asian yhteydessä on merkityksetöntä, onko vastapuoli samankaltaisessa asemassa kuin kantaja unionin tuomioistuimen tuomioon H v. neuvosto ym. johtaneessa asiassa – asianosaiset keskustelivat laajasti tästä kysymyksestä. Lisään sivumennen, että – kuten neuvosto myönsi istunnossa – jos jäsenvaltioiden lähettämällä henkilöstöllä on määrä olla mahdollisuus saattaa asiansa Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi samalla tavalla kuin unionin toimielinten lähettämällä henkilöstöllä (kuten unionin tuomioistuin totesi tuomiossa H v. neuvosto ym.), tämän olisi pädettävä sitäkin suuremmalla syyllä vastapuolen kaltaisiin toimihenkilöihin. Ensiksi mainitut olisivat helpommin saaneet asianmukaista oikeussuojaa niiden jäsenvaltioiden tuomioistuimilta, joista heidät oli lähetetty,[58] kun taas viimeksi mainittujen tapauksessa näin ei välttämättä ole. Unionin toimielin tai elin nimittäin ottaa toimihenkilöt suoraan palvelukseen, eikä heillä ole (eikä voi olla) minkäänlaista ammatillista yhteyttä kansallisiin viranomaisiin.

115. Huomautan lopuksi, että valituksenalaisen tuomion 124–132 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin selitti asianmukaisesti, miksi vastapuoli oli sen näkemyksen mukaan unionin toimielinten tai elinten muuhun henkilöstöön rinnastettavassa tilanteessa. En havaitse näissä tuomion kohdissa ilmeistä oikeudellista virhettä tai tosiseikkojen tai selvitysaineiston huomioon ottamista vääristyneellä tavalla.

116. Näistä syistä EUSK:n ensimmäinen ja toinen valitusperuste on hylättävä.

4. Unionin tuomioistuimen toimivallan laajuus ja seuraukset: EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 6 kohtaa koskeva lainvastaisuusväite

117. Yhdyn unionin yleisen tuomioistuimen toteamukseen, jonka mukaan Euroopan unionin tuomioistuin on toimivaltainen käsiteltävässä asiassa.

118. En kuitenkaan ole samaa mieltä seurauksista, joita unionin yleinen tuomioistuin liitti tähän toteamukseen. Katson nimittäin, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen hyväksyessään vastapuolen esittämän, EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 6 kohtaa koskevan lainvastaisuusväitteen.

57 Siten se eroaa paikallisesta henkilöstöstä, jonka sopimuksiin sovelletaan todennäköisesti paikallista lainsäädäntöä ja välityslauseketta, jossa toimivalta annetaan (jäsenvaltioiden) paikallisille tuomioistuimille (ks. edellä 97 ja 98 kohta).

58 Mikä tärkeää, näillä tuomioistuimilla on SEUT 267 artiklan nojalla toimivalta, tai velvollisuus, esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymys unionin säädöksen tulkinnasta tai pätevyydestä.

119. Aluksi on todettava, ettei EUSK ole vedonnut tähän seikkaan lausumissaan erillisenä valitusperusteena. Unionin yleisen tuomioistuimen tältä osin tekemä virhe on kuitenkin looginen seuraus väitteistä, jotka EUSK esitti ensimmäisessä ja toisessa valitusperusteessaan. Jos nämä EUSK:n valitusperusteet hyväksyttäisiin, unionin yleisen tuomioistuimen toteamukset EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 6 kohdan lainvastaisuudesta olisivat väistämättä myös virheellisiä.

120. EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 6 kohdan mahdollisella pätemättömyydellä on myös laajempi käytännön merkitys, koska – kuten EUSK vahvisti istunnossa – se on keskeyttänyt valituslautakunnan toiminnan valituksenalaisen tuomion antamisen jälkeen. Unionin tuomioistuimen tästä seikasta esittämät lausumat määräisivät näin ollen paitsi kyseisen elimen tulevaisuuden myös välillisesti muiden vastaavien elinten, joita muissa unionin virastoissa tai toimistoissa on perustettu ratkaisemaan henkilöstöriita-asioita, tulevaisuuden.

121. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että siltä osin kuin EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 6 kohdassa täsmennetään, että valituslautakunnan päätöksistä ei voi valittaa, kyseinen säännös on ristiriidassa SEU 19 artiklan ja SEUT 256 artiklan kanssa. Unionin yleinen tuomioistuin katsoikin, että koska päätöksellä 2009/747 perustettiin valituslautakunta, jonka toimivalta on yksinomainen ja vaihtoehtoinen unionin yleisen tuomioistuimen toimivaltaan nähden, ja koska kyseinen valituslautakunta säilytettiin myös Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen, kyseisellä päätöksellä rikottiin perussopimuksia. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että käsiteltävään asiaan ei voida soveltaa EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 6 kohtaa.[59]

122. Pidän tällaista päätelmää kohtuuttoman laajana ja tarpeettomana. Ehdotan, että luettuna lainsäädännöllisessä ja laajemmassa asiayhteydessään EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 6 kohtaa on mahdollista tulkita toisella tavalla: tavalla, joka on SEU 19 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan mukainen, samalla kun siinä kunnioitetaan unionin lainsäätäjän, tässä tapauksessa neuvoston, tekemiä erityisiä institutionaalisia valintoja.

a) EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 6 kohta: hallinnollinen muutoksenhaku vai muutoksenhaku tuomioistuimessa?

123. EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 1 kohdan asian kannalta merkityksellisen osan mukaan jokainen näissä henkilöstösäännöissä tarkoitettu henkilö voi ”toimittaa johtajalle pyynnön, jossa tätä pyydetään tekemään häntä koskeva päätös [EUSK:n] henkilöstösääntöjen kattamissa asioissa”. Saman artiklan 2–4 kohdan mukaan tällaisesta johtajan (eksplisiittisestä tai implisiittisestä) päätöksestä voidaan tehdä hallinnollinen valitus ja siihen voidaan soveltaa sovittelua (jälkimmäinen ei ole pakollinen). EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 5 kohdassa puolestaan säädetään, että ”kun ensisijainen muutoksenhakukeino (*sisäinen hallinnollinen muutoksenhaku*) on käytetty, toimihenkilö voi *hakea muutosta* [EUSK:n] valituslautakunnalta”.[60]

124. Kun EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklaa luetaan kokonaisuudessaan, se vaikuttaa siten koskevan pelkästään *hallinnollisia* muutoksenhakuja, myös valituslautakunnassa käsiteltäviä. Jälkimmäiseen menettelyyn nimittäin viitataan *muutoksenhakua* (tai riitojen ratkaisua, ”dispute settlement”) koskevana menettelynä sekä EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 5 kohdassa että niiden liitteessä X (”Valituslautakunta”).[61] EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklassa, tai missään muussakaan niiden säännöksessä, ei mainita näiden henkilöstösääntöjen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa tehtyihin EUSK:n päätöksiin kohdistuvasta *tuomioistuimen harjoittamasta* valvonnasta.

59 Ks. valituksenalaisen tuomion 152–160 kohta.

60 Kursivointi tässä.

61 Ks. erityisesti liitteessä X oleva 1 artikla.

125. Riidanalainen 28 artiklan 6 kohta kuuluu tähän asiayhteyteen. Kyseisen säännöksen ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että ”valituslautakunnan päätös on kummankin osapuolen osalta täytäntöönpanokelpoinen. Siitä ei voi valittaa. Valituslautakunta voi: – –”

126. Kun toteamusta ”siitä ei voi valittaa” tarkastellaan sisäisessä asiayhteydessään, sitä voitaisiin yhtäältä tulkita siten, että unionin lainsäätäjä halusi sulkea pois *tuomioistuimessa käytettävät oikeussuojakeinot* ja siten estää asian saattamisen Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Siinä tapauksessa voitaisiin kuitenkin väittää, että oli poistettava ainoastaan EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 6 kohdan toinen virke eikä koko 28 artiklan 6 kohtaa. Toisaalta saman virkkeen voitaisiin myös tulkita osoittavan, ettei EUSK:n henkilöstösääntöjen muodostamassa järjestelmässä ole mahdollista tehdä uutta *luonteeltaan hallinnollista muutoksenhakua* sen jälkeen, kun valituslautakunta on antanut asiassa päätöksen, samalla kun siinä ei säädetä mahdollisesta tuomioistuimessa käytettävästä oikeussuojakeinosta.

127. Tässä vaiheessa ei ole juurikaan hyötyä eri kieliversioiden vertailusta ja sen tarkastelusta, onko eri (yhtä todistusvoimaisilla) kieliversioilla täysin sama merkitys vai viittaavatko jotkin niistä enemmän hallinnolliseen muutoksenhakuun ja toiset taas muutoksenhakuun tuomioistuimessa. Kuten yleensäkin, säännöksen eri kieliversioihin tutustuminen pikemminkin korostaa niiden semanttisia eroja. [62]

128. Huomautan sen sijaan, että useissa muissa teksteissä, myös primaarioikeuden määräyksissä, käytetään toisenlaista kieltä, kun niissä viitataan muutoksenhakuun tuomioistuimessa. Mikä tärkeintä, perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan ”*jokaisella*, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava – – käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot *tuomioistuimessa*”. [63]

129. Näin ollen, kun EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklaa luetaan kokonaisuudessaan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan ja SEUT 263 artiklan viidennen kohdan valossa (tai niihin verrattuna), ei ole suinkaan selvää, että sen 6 kohdan tarkoituksena on sulkea pois kaikenlainen muutoksenhaku *tuomioistuimessa* EUSK:n valituslautakunnan päätöksistä. Katson pikemminkin, että tätä 6 kohtaa olisi tulkittava siten, että siinä viitataan ainoastaan mihin tahansa uuteen, luonteeltaan hallinnolliseen muutoksenhakuun.

b) Laajempi asiayhteys: ”suvaitseva” tai ”suvaitsematon” toimivalta?

130. Euroopan unionin tuomioistuimella on luontainen, kiistaton toimivalta tulkita unionin oikeuden toimia, ellei sen toimivaltaa ole nimenomaisesti suljettu pois perussopimusten määräyksissä. Tämä on lähtökohta.

131. Samanaikaisesti unionin lainsäätäjällä on harkintavaltaa laatiessaan riitojenratkaisujärjestelmää, jota se pitää asianmukaisena tietylle unionin virastolle, toimistolle tai elimelle, edellyttäen että tämä järjestelmä ei kavenna Euroopan unionin tuomioistuimen erioikeuksia ja sen kiistatonta toimivaltaa.

132. On olemassa oikeasuhteinen ja suvaitseva tapa sovittaa yhteen nämä kaksi asiaa. Samalla kun tunnustetaan tämä laaja harkintavalta ja hyväksytään, että mahdollisia institutionaalisia malleja on useita, jäljelle jää seuraava kultainen sääntö: johdetun oikeuden sääntelyä laatiessaan unionin lainsäätäjän on taattava menettelyn tietyssä vaiheessa mahdollisuus saattaa asia, joka koskee henkilöstöasioissa tehtyä lopullista päätöstä, riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jos päätös koskee unionin julkisen vallan käyttöä EU:n elimessä unionin sääntelyjärjestelmän muodostamassa kehyksessä, tämä tuomioistuin on viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuin.

62 Ks. vastaavasti yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö) (EUVL 2009, L 243, s. 1) yhtä moniselitteisestä 32 artiklan 3 kohdasta ratkaisuehdotukseni El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, 28–33 kohta).

63 Kursivointi tässä.

133. Yleisemmällä tasolla se kaksijakoinen vaatimus, joka liittyy sekä yksityisten riippumattomaan oikeudelliseen suojaan että unionin oikeuden yhtenäiseen tulkintaan, koskee paitsi jäsenvaltioita, kun ne panevat unionin oikeutta täytäntöön kansallisella tasolla,[64] myös unionin toimielimiä, kun ne neuvottelevat ja suunnittelevat ulkoisia riitojenratkaisumekanismeja, joihin saattaa liittyä joitain unionin oikeuden tulkinnan elementtejä.[65] Samaa logiikkaa olisi siten voitava soveltaa a fortiori mihin tahansa unionin sisäiseen riitojenratkaisumekanismiin, etenkin kun henkilöstöasioita käsitellään eri unionin elimissä tai virastoissa niiden omien henkilöstösääntöjen nojalla, yleisten henkilöstösääntöjen soveltamisalan ulkopuolella.

134. Tässä yhteydessä olen samaa mieltä unionin yleisen tuomioistuimen kanssa siitä, että sen tarkastelemisella, täyttääkö EUSK:n valituslautakunta vaatimukset riippumattomasta ja puolueettomasta tuomioistuimesta, ei ole juurikaan merkitystä käsiteltävässä riita-asiassa,[66] mutta eri syystä: vaikka EUSK:n valituslautakunta täyttäisi nämä vaatimukset ja siten mahdollisesti tehokasta oikeussuojaa koskevan edellytyksen, jäljelle jäisi edelleen unionin oikeuden tulkinnan epäyhtenäisyyttä koskeva ongelma. Jos tämä näkökohta rajoittaa institutionaalisia valintoja jäsenvaltioissa ja jopa muissa kansainvälisen oikeuden järjestelmissä, joiden osapuoli unioni on tai aikoo olla, tämän on pädettävä a fortiori unionin sisäisiin järjestelmiin.

135. Tästä ei kuitenkaan välttämättä seuraa, että oikeus saattaa asiansa unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi on taattava *välittömästi* ja että unionin virastolla tai elimellä ei voi olla omaa sisäistä riitojenratkaisumekanismiaan – myös sellaista, jolla on tuomioistuinmenettelyn piirteitä –, jota on käytettävä ensin, mahdollisesti pakollisesti. Voi olla hyvän lainkäytön etujen mukaista, jos tässä valituksessa kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa riita-asia saatetaan ensin sellaisen elimen käsiteltäväksi, joka on tosin perustettu viraston sisällä tai sen yhteyteen mutta jonka on arvioitava asiaa riippumattomasti lähes tuomioistuinmenettelyn kaltaisen menettelyn yhteydessä. Tuore ja puolueeton silmäpari voi paitsi onnistua paremmin auttamaan osapuolia löytämään sovintoratkaisun myös auttaa selventämään sellaisia riidan näkökohtia, jotka unionin tuomioistuinten on mahdollisesti lopulta ratkaistava. Sisäisten muutoksenhakujen järjestelmän, joka edeltää mutta ei viime kädessä estä tuomioistuinmenettelyä, olemassaolo voi siten tarjota osapuolille nopean, käytännöllisen ja edullisemman tavan ratkaista riitoja. Se voi lisäksi myötävaikuttaa tarpeettomien oikeusriitojen välttämiseen Euroopan unionin tuomioistuimessa.

136. Kuten edellä jo todettiin, EUSK ei kuitenkaan ole tässä menettelyssä vedonnut siihen, että unionin yleinen tuomioistuin olisi tulkinnut virheellisesti EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 6 kohtaa. Kyseinen virhe ei joka tapauksessa olisi voinut johtaa valituksenalaisen tuomion kumoamiseen, koska se ei aseta kyseenalaiseksi valituksenalaisen tuomion *aineellisia toteamuksia* riidanalaisista päätöksistä: päätöksestä kurinpitomenettelyn aloittamisesta, päätöksestä tehtävästä pidättämisestä ja erottamispäätöksestä.

137. On totta, että unionin yleinen tuomioistuin totesi kumoavansa valituslautakunnan päätöksen yksinomaan siksi, että koska se oli katsonut, että EUSK:n henkilöstösääntöjen 28 artiklan 6 kohta on pätemätön, päätös oli tehty ilman asianmukaista oikeudellista perustaa.[67] Valituslautakunnan päätöksessä kuitenkin (pääosin) vahvistettiin riidanalaiset päätökset.[68] Valituslautakunnan päätöksellä

64 Ks. tuomio 13.12.2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, 41 kohta).

65 Ks. vastaavasti lausunto 1/09 (Sopimus yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustamisesta) 8.3.2011 (EU:C:2011:123, 66, 68 ja 80 kohta); lausunto 2/13 (Euroopan unionin liittyminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen) 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, 174–176 ja 246 kohta) ja lausunto 1/17 (EU:n ja Kanadan välinen CETA-sopimus) 30.4.2019 (EU:C:2019:341, 111 kohta).

66 Valituksenalaisen tuomion 110 kohta.

67 Valituksenalaisen tuomion 161 kohta.

68 Ks. erityisesti valituksenalaisen tuomion 38, 45 ja 46 kohta.

ei ollut vastapuolen oikeudelliseen tilanteeseen mitään sellaista vaikutusta, joka poikkeaisi riidanalaisista päätöksistä johtuvista vaikutuksista.[69] Siten syyt, joiden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaiset päätökset, olisivat myös olleet päteviä ja riittäviä valituslautakunnan päätöksen kumoamiseen.

B Kolmas valitusperuste

1. Asianosaisten lausumat

138. Kolmannessa valitusperusteessaan EUSK väittää, että arvioidessaan erottamispäätöksen lainmukaisuutta unionin yleinen tuomioistuin otti tosiseikat huomioon vääristyneellä tavalla kahteen otteeseen.

139. Ensinnäkin se katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut huomioon sitä, että sama tutkija oli jo haastatellut suullisesti henkilöitä, jotka täyttivät tutkijan laatiman kyselyn, tammi–helmikuussa 2013 tehdyssä kyselyssä. Lisäksi hallinnollisen tutkimuksen aikana järjestettiin myös kahdenvälisiä tapaamisia 24 työntekijän kanssa. Koska näitä tosiseikkoja ei otettu huomioon, unionin yleinen tuomioistuin päätteli virheellisesti, että kyselylomakkeen käyttäminen oli ilmeisen epätarkoituksenmukainen väline tosiseikkojen toteamiseen ja vastapuolen käyttäytymisen arvioimiseen verrattuna kahdenkeskisiin haastatteluihin, jotka olisivat olleet tarkoituksenmukaisempi tapa.

140. Toiseksi EUSK väittää, että unionin yleinen tuomioistuin otti tosiseikat huomioon vääristyneellä tavalla katsoessaan, että päätös perustui ainoastaan syytöksiin, joissa nimettiin yleisiä käyttäytymisen muotoja, ja että siinä ei mainittu mitään tiettyä tapahtumaa tai käyttäytymistä, jota voitaisiin luonnehtia ”kiusaamiseksi”. Itse asiassa tutkimusraporttiin oli liitetty sitä tukevia asiakirjoja, kuten työntekijöiden kirjallisia todistajanlausuntoja, kirjeitä ja lääkärintodistuksia. Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan ottanut näitä asiakirjoja huomioon.

141. Vastauksessaan vastapuoli väittää, että niin kutsuttuja haastatteluja, joihin EUSK viittaa, ei ollut mainittu unionin yleisen tuomioistuimen menettelyssä ja että ne ovat siten uusia tosiseikkoja, joita ei voida tutkia tässä menettelyn vaiheessa. EUSK ei myöskään toimittanut mitään tietoja näiden haastattelujen sisällöstä. Joka tapauksessa vastapuolen mukaan aiemmat haastattelut eivät voi kumota unionin yleisen tuomioistuimen tutkimuksen riittämättömyydestä ja puolueellisuudesta esittämiä päätelmiä.

2. Arviointi

142. Aluksi on syytä huomauttaa, että väitteet, jotka koskevat tosiseikkojen määrittämistä ja arviointia, voidaan ottaa tutkittaviksi valitusta käsiteltäessä, jos valittaja väittää unionin yleisen tuomioistuimen tehneen toteamuksia, joiden paikkansapitämättömyys käy ilmi asiakirja-aineistosta, tai ottaneen sille esitetyn selvitysaineiston huomioon vääristyneellä tavalla. Erityisesti selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, jos ilman että on tarpeen turvautua uuteen selvitysaineistoon on selvää, että olemassa olevan selvitysaineiston arviointi oli ilmeisen virheellistä.[70]

143. Näin ei ole käsiteltävässä asiassa.

69 Ks. vastaavasti tuomio 21.2.2018, LL v. parlamentti (C-326/16 P, EU:C:2018:83, 38 ja 39 kohta).

70 Ks. vastaavasti tuomio 18.7.2007, Industrias Químicas del Vallés v. komissio (C-326/05 P, EU:C:2007:443, 57 ja 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

144. Huomautan ensinnäkin, että vaikka raportista voidaan päätellä, että työntekijöitä, joille kysely oli osoitettu, oli myös haastateltu aiemmin, tosiasia on, että raportissa tehdyt päätelmät perustuvat *ainoastaan* kyselyn vastauksiin. Tämä huomioon ottaen on merkityksetöntä, että kyselyn täyttäneitä työntekijöitä oli haastateltu aiemmin ihmissuhteita käsitelleen yleisen kyselyn yhteydessä.

145. Unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään arvostellut kyselylomakkeen käyttämistä sinänsä. Valituksenalaisen tuomion 200–207 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin selitti melko yksityiskohtaisesti syyt, miksi tutkimuksessa käytetty kysely oli asian olosuhteet huomioon ottaen epätarkoituksenmukainen kiusaamisen, josta vastapuolta syytettiin, todenperäisyyden vahvistamiseksi.

146. Toiseksi, toisin kuin EUSK väittää, unionin yleiselle tuomioistuimelle toimitettuun tutkimusraporttiin ei ole liitetty sitä tukevia asiakirjoja, kuten työntekijöiden kirjallisia todistajanlausuntoja. Unionin yleistä tuomioistuinta voidaan siten tuskin arvostella siitä, ettei se ottanut huomioon ”kaikkia asiakirjoja”, joita tutkija väitetysti käytti tehdessään päätelmänsä. Itse asiassa en pystynyt yksilöimään asiakirja-aineistosta yhtään vastaavaa asiakirjaa. Ainoa esimerkki kirjallisesta todistajanlausunnosta, jossa viitataan konkreettisiin ja täsmällisiin tosiseikkoihin, sisältyy monivalintakyselyn avoimiin kysymyksiin annettuihin vastauksiin lomakkeen laidassa. Unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin tarkasteli näitä vastauksia, kuten valituksenalaisen tuomion 203 kohdasta ilmenee.

147. Näin ollen ei vaikuta siltä, että valituksenalaisessa tuomiossa ei olisi otettu huomioon joitain todisteita tai tosiseikkoja tai että siinä olisi otettu tarkastellut selvitysaineisto ja tosiseikat huomioon vääristyneellä tavalla.

C Neljäs valitusperuste

1. Asianosaisten lausumat

148. Neljännessä valitusperusteessaan EUSK väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tulkitessaan EUSK:n henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevia 1 ja 2 artiklaa ja perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistettua puolustautumisoikeuksien käsitettä.

149. EUSK väittää ensinnäkin, että henkilön, joka on työpaikkakiusaamista koskevan tutkimuksen kohteena, oikeutta esittää näkemyksensä tutkittavista tosiseikoista ennen hallinnollisen tutkimuksen päättämistä voidaan rajoittaa asianomaisten kolmansien etujen suojaamiseksi. Joka tapauksessa useita alustavia haastatteluja, etenkin vuosittaisen arvioinnin yhteydessä tehtyjä, joista vastapuoli olisi voinut esittää näkemyksensä, on pidettävänä riittävinä oikeuden tulla kuulluksi takaamiseksi.

150. Toiseksi EUSK väittää, ettei EUSK:n henkilöstösäännöistä eikä oikeuskäytännöstä ilmene, että pyynnöstä osallistua ennen kurinpitomenettelyn aloittamista järjestettävään kuulemiseen ja tällaisen kuulemisen ajankohdan välillä olisi pitänyt olla tietty vähimmäisaika. Joka tapauksessa aikajanaa olisi arvioitava suhteellisuusperiaatteen valossa ottaen huomioon erityisesti vakavat teot, joista vastapuolta syytettiin, ja tilanteen kiireellisyys. Lisäksi päätös kurinpitomenettelyn aloittamisesta ei ole vastapuolelle vastainen toimi vaan pelkkä valmisteleva toimi.

151. Kolmanneksi EUSK väittää, että EUSK:n johtaja on harkintavaltaansa käyttäessään oikeutetusti päättänyt asettaa työntekijöiden, jotka tekivät työpaikkakiusaamista koskevia kanteluja, oikeudet ja edut etusijalle siihen vastapuolen oikeuteen nähden, joka koskee oikeutta tutustua asiakirjoihin ennen kurinpitomenettelyn aloittamista koskevan päätöksen tekemistä. Itse asiassa, kun otetaan huomioon viraston pienuus ja se, että vastapuolen alaisuudessa työskennelleistä 13 henkilöstä 8 teki kantelun, oli olemassa suuri kostoon liittyvä riski, joka jatkui myös tutkimuksen päättymisen jälkeen.

152. Vastauksessaan vastapuoli puolustaa valituksenalaisen tuomion päättelyä. Hän väittää etenkin, ettei väitettä kostoa koskevan riskin olemassaolosta esitetty unionin yleisessä tuomioistuimessa ja ettei sitä voida näin ollen ottaa tutkittavaksi. Joka tapauksessa vastapuolen mukaan EUSK ei selittänyt, miksi riski kostosta olisi edelleen olemassa senkin jälkeen, kun vastapuoli oli pidätetty tehtävästään eikä hänellä ollut enää pääsyä EUSK:n tiloihin.

2. Arviointi

153. Katson, että myös neljäs valitusperuste on hylättävä.

154. Valituksenalaisen tuomion 221 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin etenkin totesi perustellusti, että vastapuolta koskeneen kaltaisessa tutkimuksessa hallinnolla on velvollisuus punnita kahta oikeutta: yhtäältä tutkimuksen kohteena olevan henkilön oikeutta käyttää puolustautumisoikeuksiaan ja toisaalta kantelijoiden oikeutta siihen, että heidän kantelunsa tutkitaan asianmukaisesti ja luottamuksellisesti.[71]

155. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin tutki, oliko EUSK sovittanut oikein yhteen vastapuolen ja kantelijoiden kilpailevat edut. Asian olosuhteet huomioon ottaen unionin yleinen tuomioistuin tuli siihen tulokseen, ettei näin ollut tapahtunut. Valituksenalaisen tuomion 222 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin otti huomioon EUSK:n henkilöstösääntöjen asiaa koskevat säännöt[72] ja totesi, että todistajanlausuntojen paljastaminen vastapuolelle ei olisi voinut haitata tutkimuksen asianmukaista sujumista. Valituksenalaisen tuomion 223 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin myös huomautti, että hallinnon luottamuksellisuusvelvollisuuden suojelemiseksi, samalla kun kunnioitetaan vastapuolen puolustautumisoikeuksia, EUSK olisi voinut antaa vastapuolelle tilaisuuden tutustua todistajanlausuntoihin anonymisoituaan ne.

156. Unionin yleisen tuomioistuimen tästä seikasta esittämät huomiot ovat nähdäkseni perusteltuja. En pidä ilmeisenä, että – kuten EUSK väittää – oli täysin mahdotonta antaa vastapuolelle tilaisuutta tutustua anonymisoituihin todistajanlausuntoihin, edes siten, että niistä on peitetty tietyt osat,[73] tai yhteenvedon muodossa.[74] Ymmärrän, että kun otetaan huomioon viraston pienuus, EUSK:n oli harkittava huolellisesti koston riskiä, joka olisi voinut syntyä, jos vastapuoli olisi voinut tunnistaa kantelujen tekijät. Tämä riski olisi kuitenkin voitu minimoida huolellisella anonymisoimisella ja sisällön peittämisellä. Ellei todistajanlausuntojen sisältöä peitetä niin, että niistä tulee täysin merkityksettömiä, rajattu tai osittainen mahdollisuus tutustua todistajanlausuntoihin on ehdottomasti parempi vaihtoehto kuin tutustumisoikeuden epääminen kokonaan.

157. Joka tapauksessa, ja mikä on ehkä vieläkin tärkeämpää, koston riskiä ei ollut enää olemassa sen jälkeen, kun vastapuoli oli pidätetty tehtävästään. Tuolloinkaan hänelle ei kuitenkaan annettu tilaisuutta tutustua todistajanlausuntoihin (edes anonymisoidussa tai peitetyssä muodossa).

158. Tätä taustaa vasten unionin yleinen tuomioistuin ei nähdäkseni soveltanut vääriä oikeudellisia perusteita tutkiessaan sitä, oliko EUSK onnistunut saattamaan oikeaan tasapainoon vastapuolen puolustautumisoikeuden ja tutkimukseen osallistuneiden työntekijöiden oikeuden luottamuksellisuuteen. Unionin yleinen tuomioistuin ei mielestäni myöskään ottanut tosiseikkoja tai selvitysaineistoa huomioon vääristyneellä tavalla arvioidessaan asian olosuhteita.

71 Ks. vastaavasti tuomio 4.4.2019, OZ v. EIP (C-558/17 P, EU:C:2019:289, 52 kohta).

72 Etenkin EUSK:n henkilöstösääntöjen liitteessä IX oleva 2 artikla, jossa säädetään, että EUSK:n johtaja on velvollinen toimittamaan tutkimuksen kohteena olevalle henkilölle kaiken näytön kyseisen tutkimuksen päättymisen ja kurinpitomenettelyn aloittamisen välisenä aikana.

73 Ks. vastaavasti julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus HF v. parlamentti (C-570/18 P, EU:C:2020:44, 71 ja 72 kohta).

74 Ks. vastaavasti tuomio 4.4.2019, OZ v. EIP (C-558/17 P, EU:C:2019:289, 59 kohta).

159. Unionin yleinen tuomioistuin ei samoin tehnyt nähdäkseni oikeudellista virhettä, kun se valituksenalaisen tuomion 216 kohdassa piti kohtuuttomana sitä, että vastapuolelle ”annettiin vähemmän kuin 48 tuntia aikaa esittää huomautuksensa [tutkimusraportista]”. On totta, ettei EUSK:n henkilöstösäännöissä säädetä tältä osin mistään tietystä määräajasta. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä kuitenkin todetaan, että kun menettelyn kestoa ei ole vahvistettu unionin oikeuden säännöksessä tai määräyksessä, toimielimen kyseisen toimen antamiseen käyttämän ajan kohtuullisuutta on arvioitava kunkin asian olosuhteiden perusteella niin, että huomioon otetaan erityisesti oikeusriidan merkitys asianosaiselle, asian monimutkaisuus sekä se, miten asianosaiset ovat toimineet. [75]

160. Tämän perusteella vaikuttaa siltä, että määräajan kohtuullisuuden konkreettinen arvioiminen tietyssä tapauksessa on, paitsi jos tosiseikat ja selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, asia, joka ei voi olla muutoksenhaun kohteena. Joka tapauksessa, kun otetaan huomioon vastapuolta vastaan esitetyt erityisen vakavat tosiseikat ja tutkimuksen kesto ajankohtana, jona vastapuolta pyydettiin esittämään huomautuksensa tutkimusraportista, unionin yleisen tuomioistuimen vastapuolelle annetusta määräajasta esittämä toteamus ei mielestäni todellakaan ole perusteeton.

V Oikeudenkäyntikulut

161. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan1 kohdan, jota voidaan sen 184 artiklan 1 kohdan mukaisesti soveltaa valituksen käsittelyyn, mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

162. Vastapuoli on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista. Koska EUSK on mielestäni hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

163. Neuvoston on puolestaan vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VI Ratkaisuehdotus

164. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

– hylkää valituksen

– velvoittaa Euroopan unionin satelliittikeskuksen (EUSK) korvaamaan oikeudenkäyntikulut

– määrää, että neuvosto vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

75 Ks. mm. tuomio 28.2.2013, Réexamen Arango Jaramillo ym. v. EIP (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).