



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PRIIT PIKAMÄE

7 päivänä joulukuuta 2023¹

Asia C-680/22 P

DD

vastaan

Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA)

Muutoksenhaku – Henkilöstö – Kurinpitomenettely – Viraltapano – Hallinnollisen tutkimuksen aloittaminen – Alustava näyttö – Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen 86 artiklan 2 kohta – Tutkimuksen suorittajan objektiivinen puolueettomuus – Plagioinnin käsite – Kumoamis- ja vahingonkorvauskanne

I Johdanto

1. Valittaja vaatii valituksellaan kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 7.9.2022 antaman tuomion DD v. FRA (T-470/20, EU:T:2022:511; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla se hylkäsi hänen kanteensa, jossa vaadittiin yhtäältä kumoamaan Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA, jäljempänä perusoikeusvirasto) 12.11.2019 tekemä päätös, jolla hänelle määrättiin kurinpitoseuraamukseksi viraltapano (jäljempänä viraltapanopäätös), ja 15.4.2020 tehty päätös, jolla viraltapanopäätöksestä tehty valitus hylättiin, ja toisaalta korvausta aineellisesta vahingosta ja henkisestä kärsimyksestä, joita valittaja väittää itselleen aiheutuneen.

2. Kyseisessä Euroopan unionin virkamiesoikeuden alaan kuuluvassa valituksessa esitetään kahdeksan valitusperustetta, joissa valittaja väittää unionin yleisen tuomioistuimen tehneen useita oikeudellisia virheitä. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä tässä ratkaisuehdotuksessa keskitytään neljänteen valitusperusteeseen, jossa valittaja arvostelee lähinnä unionin yleisen tuomioistuimen esittämää arviointia kurinpitomenettelyyn liittyvän hallinnollisen tutkimuksen aloittamisen sääntöjenmukaisuudesta. Tarkemmin sanottuna valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki ilmeisen arviointivirheen sen edellytyksen osalta, jonka mukaan hallinnolla on oltava alustavaa näyttöä, jotta se voi aloittaa hallinnollisen tutkimuksen.

3. Nyt käsiteltävä asia tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden lausua vaatimuksista, joita on noudatettava tällaisen hallinnollisen tutkimuksen aloittamisen oikeuttavan näytön kynnyksen osalta. Unionin tuomioistuimen on myös otettava kantaa siihen, miten täsmällisesti hallinnon on yksilöitävä ne henkilöstösääntöjen mukaisten velvollisuuksien laiminlyönnit, joista se moittii asianomaista virkamiestä, ja siihen, onko hallinto velvollinen ilmoittamaan ne Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen, sellaisina kuin niitä sovelletaan riita-asiaan

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

(jäljempänä henkilöstösäännöt), nimenomaiset säännökset, joita on sen mukaan rikottu. Näin tehdessään unionin tuomioistuin kehittää oikeuskäytäntöään, joka koskee Euroopan unionin kurinpitojärjestelmässä vahvistettuja menettelyllisiä takeita.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt

4. Henkilöstösääntöjen 11 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Virkamiehen on suoritettava tehtävänsä ja toimittava ainoastaan unionin edun mukaisesti. Virkamies ei saa pyytää eikä ottaa vastaan ohjeita miltään hallitukselta, viranomaiselta, organisaatiolta tai toimielimensä ulkopuoliselta henkilöltä. Hänen on hoidettava hänelle annetut tehtävät objektiivisesti ja tasapuolisesti sekä noudattaen lojaalisuusvelvollisuuttaan unionia kohtaan.”

5. Henkilöstösääntöjen 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Virkamiehen on pidättäydyttävä sellaisista teoista ja sellaisesta käytöksestä, jotka voisivat heikentää kyseisen virkamiehen hoitamiin tehtäviin kohdistuvaa arvonantoa.”

6. Henkilöstösääntöjen 21 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Virkamiehen on asemastaan riippumatta avustettava esimiehiään ja annettava heille neuvojaan; virkamies vastaa hänelle annettujen tehtävien suorittamisesta.

Virkamies, joka on saanut tehtäväkseen vastata jonkin yksikön toiminnasta, on vastuussa esimiehilleen hänelle myönnetyn toimivallan käytöstä ja antamiensa määräysten täytäntöönpanosta. Virkamiehen alaisten oma vastuu ei vapauta kyseistä virkamiestä hänelle kuuluvasta vastuusta.”

7. Henkilöstösääntöjen VI osaston, jonka otsikko on ”Kurinpitomenettely”, 86 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Virkamiehelle tai entiselle virkamiehelle, joka tahallisesti tai tuottamuksellisesti jättää täyttämättä näiden henkilöstösääntöjen mukaiset velvollisuutensa, voidaan määrätä kurinpitoseuraamus.

2. Kun nimittävä viranomainen tai Euroopan petostentorjuntavirasto [(jäljempänä OLAF)] saa tietoonsa todisteita, jotka antavat aiheen olettaa, että on tapahtunut 1 kohdassa tarkoitettu velvollisuuksien täyttämättä jättäminen, ne voivat aloittaa hallinnollisen tutkimuksen tarkistaakseen, onko tällainen velvollisuuksien täyttämättä jättäminen tapahtunut.

3. Kurinpidolliset säännöt, menettelyt ja toimenpiteet sekä hallinnollisia tutkimuksia koskevat säännöt ja menettelyt vahvistetaan liitteessä IX.”

8. Henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevassa 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kun [OLAFin] tekemästä tutkimuksesta käy ilmi toimielimen virkamiehen (jolla tarkoitetaan myös entistä virkamiestä) mahdollinen osallisuus tutkittavana olevaan asiaan, hänelle on ilmoitettava asiasta, jollei tästä aiheudu haittaa tutkimukselle. Missään tapauksessa ei tutkimuksen päättymisen jälkeen saa tehdä päätelmiä, joissa mainittaisiin toimielimen virkamiehen nimi, ennen kuin hänelle on annettu mahdollisuus antaa lausuntonsa kaikista häntä itseään koskevista seikoista. Päätelmissä on viitattava tähän lausuntoon.

2. Jos tutkimus edellyttää ehdotonta salassapitoa ja kansallisen oikeusviranomaisen toimivaltaan kuuluvien tutkimusmenettelyjen aloittamista, velvoitetta pyytää lausuntoa toimielimen virkamieheltä voidaan lykätä nimittävän viranomaisen suostumuksella. Näissä tapauksissa minkäänlaista kurinpitomenettelyä ei voida aloittaa ennen kuin virkamies on voinut antaa lausuntonsa.

3. Jos syytösten kohteena olevaa virkamiestä vastaan ei [OLAFin] tutkimuksen perusteella voida nostaa syytettä, kyseinen tutkimus päätetään ilman seurauksia viraston johtajan päätöksellä, ja tämä ilmoittaa asiasta virkamiehelle ja tämän toimielimelle. Virkamies voi pyytää tämän päätöksen sisällyttämistä henkilökansioonsa.”

9. Henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevassa 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän liitteen 1 artiklan säännöksiä sovelletaan soveltuvin osin nimittävän viranomaisen tekemiin hallinnollisiin tutkimuksiin.

2. Nimittävä viranomainen ilmoittaa kyseiselle henkilölle tutkimuksen päättymisestä ja toimittaa hänelle tutkimusraportin päätelmät ja hänen pyynnöstään kaikki muut asiakirjat, jotka koskevat suoranaisesti häntä vastaan esitettyjä syytöksiä, jollei kolmansien osapuolten oikeutettujen etujen suojasta muuta johdu.

– –”

III Asian tausta, asian käsittelyn vaiheet unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

A Asian tausta

10. Unionin elimen, Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (EUMC), josta on tullut perusoikeusvirasto, työsopimusten tekemiseen toimivaltainen viranomainen otti valittajan palvelukseen 1.8.2000 Euroopan unionin muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen (jäljempänä palvelussuhteen ehdot) 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetuksi väliaikaiseksi toimihenkilöksi. Valittaja oli alun perin otettu palvelukseen määräaikaisella työsopimuksella, ja hänen sopimuksensa muutettiin toistaiseksi voimassa olevaksi 16.12.2006 alkaen.

11. Perusoikeusviraston silloinen johtaja ilmoitti valittajalle 13.6.2013 päivätyllä kirjeellä päätöksestään irtisanoa hänen työsopimuksensa.

12. Virkamiestuomioistuin kumosi irtisanomispäätöksen 8.10.2015 antamallaan tuomiolla DD v. FRA (F-106/13 ja F-25/14, EU:F:2015:118) sillä perusteella, että ennen päätöksen tekemistä perusoikeusviraston johtaja ei ollut nimenomaisesti ilmoittanut valittajalle aikovansa irtisanoa tämän työsopimuksen tiettyjen tapausten perusteella eikä ollut pyytänyt häntä esittämään huomautuksiaan tältä osin.

13. Perusoikeusviraston uusi johtaja otti 29.2.2016 valittajan takaisin palvelukseen 8.10.2015 annetun tuomion DD v. FRA (F-106/13 ja F-25/14, EU:F:2015:118) täytäntöönpanon yhteydessä.

14. Valittajan osaston päällikkö pyysi samana päivänä lähettämässään sähköpostiviestissä valittajaa laatimaan 18.3.2016 mennessä 15–20-sivuisen sisäisen selvityksen ihmisoikeusnormeista sekä ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapautteen liittyvästä kansainvälisestä ja unionin oikeuskäytännöstä.

15. Valittaja lähetti 18.3.2016 sähköpostiviestillä osastonsa päällikölle 31-sivuisen asiakirjan, jota luonnehdittiin ”alustavaksi luonnokseksi uskonnonvapautta koskevasta selvityksestä” ja jonka otsikko oli ”Sisäinen tiedote perusoikeusviraston mahdollisista ajatuksen vapautta koskevista merkityksellisistä hankkeista” (jäljempänä riidanalainen selvitys).

16. Riidanalainen selvitys kirjattiin huhtikuun 2016 alussa perusoikeusviraston asiakirjojen hallintajärjestelmään, johon kaikilla valittajan kollegoilla oli pääsy.

17. Valittajan osastopäällikkö ilmoitti valittajalle 7.4.2016 toimittaneensa riidanalaisen selvityksen perusoikeusviraston johtajalle ja kehotti valittajaa lähettämään eräälle kollegoistaan linkin perusoikeusviraston asiakirjojen hallintajärjestelmään kirjattuun asiakirjaan, jotta tämä voisi tutustua kyseiseen asiakirjaan ja siinä tehtyyn analyysiin.

18. Valittajan osaston päällikkö pyysi 16.10.2017 lähettämässään sähköpostiviestissä valittajaa tarkastelemaan uudelleen riidanalaista selvitystä ja syventämään uskonnonvapautta koskevaa analyysiä unionin näkökulmasta selvityksen mahdollista julkaisemista silmällä pitäen.

19. Valittaja teki 7.11.2017 sisäisen valituksen häntä koskevasta vuoden 2016 arviointikertomuksesta ja väitti, että hänen tehokkuutensa, työkykynsä ja käytöksensä olisi pitänyt arvioida tyydyttävän sijasta erittäin hyviksi. Tässä yhteydessä valittaja väitti yhtäältä riidanalaisesta selvityksestä, että oli valitettavaa, että hänen osastonsa päällikkö, joka oli suorittanut arvioinnin, oli arviointikeskustelussa todennut kyseisen selvityksen erittäin hyödylliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi mutta arvostellut sitä myöhemmin esittämissään huomautuksissa. Valittaja väitti toisaalta, että arvioinnin suorittajan huomautukset siitä, että riidanalainen selvitys koostui suurimmaksi osaksi oikeuskäytäntöviittauksista, olivat epätasällisia, koska selvitykseen sisältyi myös oikeudellinen, käsitteellinen ja poliittinen analyysi.

20. Valittaja toimitti 1.12.2017 tarkistetun version riidanalaisesta selvityksestä.

21. Perusoikeusviraston johtaja hylkäsi 5.12.2017 sisäisen valituksen, jonka valittaja teki häntä koskevasta vuoden 2016 arviointikertomuksesta. Tässä yhteydessä perusoikeusviraston johtaja ilmoitti saaneensa tietää, että riidanalainen selvitys oli hyvin suureksi osaksi kopioitu suoraan useista lähteistä, erityisesti Euroopan neuvoston asiakirjoista, joita ei ollut mainittu kyseisessä selvityksessä, ja että valittaja ei ollut ilmoittanut osastonsa päällikölle tästä seikasta, vaan oli antanut tämän ymmärtää, että selvitys oli hänen oman työnsä tulosta.

22. Perusoikeusviraston johtaja tiedusteli 9.2.2018 OLAFilta, oliko valittajan menettelystä mahdollisesti aloitettava hallinnollinen tutkimus.

23. OLAF päätti 20.3.2018, ettei se aloita tutkimusta, koska ei ollut ”riittävää näyttöä siitä, että kyse oli petoksesta, lahjonnasta tai muusta laittomasta toiminnasta”.

24. Perusoikeusviraston johtaja aloitti 23.3.2018 hallinnollisen tutkimuksen valittajan toiminnasta, joka liittyi riidanalaiseen selvitykseen. Tutkimuksen suorittajaksi nimetty henkilö (jäljempänä tutkimuksen suorittaja) totesi, ettei eturistiriitaa ollut. Kyseisen tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää tarkasti ensinnäkin se, missä määrin valittaja oli esittänyt riidanalaisen selvityksen oman työnsä tuloksena ja missä määrin siihen sisältyi otteita perusoikeusviraston ulkopuolisista asiakirjoista, joita ei ollut mainittu ja joihin ei ollut viitattu, toiseksi se, mitkä näistä asiakirjoista oli mahdollisesti suojattu tekijänoikeuksilla, kolmanneksi se, oliko valittaja perusoikeusvirastossa tekemänsä työn yhteydessä laatinut muita ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen liittyviä asiakirjoja, jotka täyttivät edellä mainitut kaksi edellytystä, ja neljänneksi se, oliko henkilöstösääntöjä rikottu tai immateriaaioikeuksia loukattu.

25. Tutkimuksen suorittaja kuuli 23. ja 24.4.2018 seitsemää todistajaa ja valittajaa, joka toimitti tutkimuksen suorittajalle kirjallisia huomautuksia.

26. Tutkimuksen suorittaja toimitti 17.6.2018 valittajalle alustavat päätelmänsä.

27. Valittaja esitti 2.7.2018 huomautuksia tutkimuksen suorittajan alustavista päätelmistä.

28. Tutkimuksen suorittaja toimitti 23.7.2018 lopullisen kertomuksensa (jäljempänä tutkintakertomus), jossa todettiin, että valittaja oli jättänyt noudattamatta henkilöstösääntöjen 11, 12 ja 21 artiklaa sekä lojaalisuus- ja yhteistyövelvollisuuttaan. Tutkimuksen suorittaja totesi lähinnä ensinnäkin, että toisen tekemän työn kopioiminen ja käyttäminen siihen viittaamatta sekä sen uskottelemisen omakseen rikkoivat paitsi henkilöstösääntöjen 12 artiklaa myös lähes kaikkia moraalinormeja ja merkitsivät harhaanjohtamista, epärehellisyyttä ja laitonta omimista, toiseksi, että valittaja oli tahallisesti erehdyttänyt osastonsa työntekijöitä ja salannut tärkeitä tietoja, mikä rikkoi henkilöstösääntöjen 11 ja 12 artiklaa, kolmanneksi, että kolmen viikon käyttäminen suurimmaksi osaksi kopioidun riidanalaisen selvityksen laatimiseen merkitsi toista henkilöstösääntöjen 12 artiklan rikkomista, tosin suhteellisen vähäistä, neljänneksi, että riidanalaisen esityksen mainitseminen työsuorituksena vuotta 2016 koskevassa arvioinnissa oli harhaanjohtavaa ja merkitsi myös henkilöstösääntöjen 12 artiklan rikkomista, viidenneksi, että tekijänoikeudella suojatun aineiston käyttö ilmoittamatta siitä tekijälle eli Euroopan neuvostolle rikkoi sekin henkilöstösääntöjen 12 artiklaa, kuudenneksi, että valittaja oli toiminut harhaanjohtavasti ja/tai epärehellisesti eikä näin ollen ollut toiminut ainoastaan unionin edun mukaisesti, mikä oli vastoin henkilöstösääntöjen 11 artiklaa ja lojaalisuusvelvollisuutta, ja seitsemänneksi, että toisen työn käyttäminen viittaamatta siihen ja ilmoittamatta siitä omille esimiehille rikkoi henkilöstösääntöjen 21 artiklaa ja merkitsi, että valittaja oli jättänyt noudattamatta yhteistyövelvollisuuttaan.

29. Perusoikeusviraston johtaja kuuli valittajaa 15.10.2018 henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 3 artiklan nojalla, ja valittaja toimitti myöhemmin samana päivänä päivätyn kirjallisen ilmoituksen.

30. Perusoikeusviraston johtaja aloitti 23.10.2018 tekemällään päätöksellä valittajaa vastaan kurinpitomenettelyn kurinpitolautakunnassa. Tämä päätös annettiin valittajalle tiedoksi 7.11.2018.
31. Kurinpitolautakunta muodostettiin 26.2.2019 perusoikeusviraston johtajan päätöksellä.
32. Perusoikeusviraston johtaja laati 27.2.2019 kurinpitolautakunnalle tarkoitetun kertomuksen henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 12 artiklan mukaisesti (jäljempänä perusoikeusviraston johtajan kertomus).
33. Valittaja toimitti 21.3.2019 vastineensa kurinpitolautakunnan puheenjohtajalle.
34. Valittajaa kuultiin kurinpitolautakunnassa 22.3.2019.
35. Kurinpitolautakunta antoi 7.5.2019 henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 18 artiklan mukaisesti perustellun lausunnon, jossa se totesi perustelluiksi syytökset, joiden mukaan valittaja oli toiminut vastoin henkilöstösääntöjen 11, 12 ja 21 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan esittäessään muiden kirjoituksia omana työnään ja jättäessään mainitsematta niiden lähteet. Kurinpitolautakunta suositteli valittajan palkkaluokan alentamista kahdella palkkaluokalla eli palkkaluokkaan AD 7. Kurinpitolautakunta ei maininnut lieventäviä seikkoja.
36. Kurinpitolautakunta totesi lähinnä ensinnäkin, että valittaja ei ollut toiminut ainoastaan unionin edun mukaisesti vaan hän oli toiminut omien etujensa mukaisesti ottamalla omiin nimiinsä tekstin, jota hän ei ollut laatinut, toiseksi, että hän ei ollut toiminut perusoikeusviraston vastuulliselta työntekijältä odotetulla tavalla, kolmanneksi, että hänen toimensa olisivat voineet vahingoittaa perusoikeusviraston mainetta, ja neljänneksi, että hän ei ollut avustanut esimiehiään tai oli jopa toiminut heitä vastaan esittämällä toisen henkilön työn omanaan.
37. Kurinpitolautakunta totesi näin ollen, että valittaja oli rikkonut ensinnäkin henkilöstösääntöjen 11 artiklaa esittäessään kopiaidun työn tarkoituksellisesti omana työnään, toiseksi henkilöstösääntöjen 12 artiklaa siltä osin kuin toisen henkilön työn esittäminen hänen omana työnään oli vahingoittanut hänen mainettaan ja kolmanneksi henkilöstösääntöjen 21 artiklaa, koska valittaja ei ollut suorittanut hänelle annettuja tehtäviä vaan esittänyt toisen henkilön työn omanaan ja koska oli olemassa vaara siitä, että riidanalainen selvitys tai joitakin sen kohtia sisällytettäisiin yhteen tai useampaan perusoikeusviraston julkaisemaan asiakirjaan, mikä olisi voinut vahingoittaa sen mainetta.
38. Perusoikeusviraston johtaja kuuli 11.7.2019 valittajaa henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 22 artiklan nojalla, ja valittaja esitti kirjallisen ilmoituksensa.
39. Valittaja vastaanotti 11.10.2019 johtajan laatiman, 10.10.2019 päivätyn muistion, jossa tämä ilmoitti aikovansa määrätä valittajalle viraltapanoseuraamuksen ja jossa valittajaa kehoitettiin esittämään asiaa koskevat huomautuksensa kirjallisesti kymmenen työpäivän kuluessa.
40. Valittaja toimitti huomautuksensa perusoikeusviraston johtajalle 24.10.2019.
41. Perusoikeusviraston johtaja teki 12.11.2019 työsopimusten tekemiseen toimivaltaisena viranomaisena viraltapanopäätöksen, joka tuli voimaan 15.11.2019. Tällä päätöksellä perusoikeusviraston johtaja vahvisti kurinpitolautakunnan päätelmät, ehdotettua seuraamusta lukuun ottamatta, ja katsoi, että palkkaluokan alentamisella ei oteta riittävästi huomioon

henkilöstösääntöjen 11, 12 ja 21 artiklassa säädettyjen virkavelvollisuuksien rikkomisen vakavuutta. Perusoikeusviraston johtaja totesi erityisesti yhtäältä, ettei kurinpitolautakunta ollut maininnut lieventäviä vaan raskauttavia asianhaaroja eli sen, että valittajan toiminta oli tahallista, että hän oli yrittänyt saada henkilökohtaista hyötyä plagioidusta työstä, että hän ei ollut myöntänyt menettelynsä vakavuutta ja että vaara perusoikeusviraston maineen vahingoittumisesta oli ollut todellinen, ja toisaalta, että luottamussuhde oli vakavasti vaarantunut.

42. Lisäksi perusoikeusviraston johtaja katsoi, ettei kurinpitolautakunta ollut ottanut riittävästi huomioon henkilöstösääntöjen rikkomisten vakavuutta yhtäältä valittajan toiminnan osalta, jota perusoikeusviraston johtaja piti ”erittäin vakavana rikkomisena”, ja toisaalta niiden vaikutusten osalta, joita tällaisella menettelyllä oli perusoikeusviraston maineeseen, koska johtajan mukaan valittaja oli yksin toimiessaan tahallisesti aiheuttanut huomattavan pitkään jatkuneen vakavan vaaran viraston maineen vahingoittumisesta. Perusoikeusviraston johtaja hyväksyi kurinpitolautakunnan toteamuksen, jonka mukaan luottamussuhde oli vakavasti vaarantunut, mutta katsoi kuitenkin, että kyseinen suhde oli peruuttamattomasti rikkoutunut ja että näin ollen palkkaluokan alentaminen ei ollut riittävä seuraamus.

43. Valittaja teki 16.12.2019 hallinnollisen valituksen viraltapanopäätöksestä.

44. Perusoikeusviraston johtaja teki 15.4.2020 kyseisen hallinnollisen valituksen hylkäämistä koskevan päätöksen.

B Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

45. Valittaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 23.7.2020 toimittamallaan kannekirjelmällä SEUT 270 artiklaan perustuvan kanteen, jossa hän vaati viraltapanopäätöksen ja tarvittaessa hallinnollisen valituksen hylkäämistä koskevan päätöksen kumoamista sekä korvausta aineellisesta vahingosta ja henkisestä kärsimyksestä, joita hän väittää itselleen aiheutuneen.

46. Valittaja vetosi kanteensa tueksi kahdeksaan ensisijaiseen ja yhteen toissijaiseen kanneperusteeseen, jotka koskivat seuraavaa:

- ensimmäiseksi oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista, oikeudellisia virheitä ja ilmeistä arviointivirhettä, toiseksi kirjallisten ja taiteellisten teosten tekijänoikeudesta ja sen lähioikeuksista 9.4.1936 annetun Itävallan liittovaltion lain (tekijänoikeuslain) (Bundesgesetz über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Kunst und über verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz)) (BGBl. 1936, 111/1936) 7 §:n 1 momentin ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 11 artiklan rikkomista ensinnäkin, koska plagioinnin katsottiin merkitsevän henkilöstösääntöjen rikkomista, toiseksi, koska kopioidut tekstit eivät olleet kyseisellä lailla suojattuja, ja kolmanneksi, koska valittajan sananvapautta oli loukattu.
- toiseksi sitä, että tutkimuksen suorittaja ja perusoikeusviraston johtaja olivat jättäneet täyttämättä huolellisuusvelvollisuuden tai huolenpitovelvollisuuden kurinpitomenettelyn aloittamisen yhteydessä, että nämä velvollisuudet oli jätetty täyttämättä viraltapanopäätöksessä ja että kurinpitolautakunta oli jättänyt ne täyttämättä, sekä syyttömyysolettaman loukkaamista ja sen vaatimuksen täyttämättä jättämistä, joka koskee korkeaa näyttökynnystä hallinnollisissa tutkimuksissa ja kurinpitomenettelyissä

- kolmanneksi sitä, että perusoikeusviraston johtaja, joka toimi työsopimusten tekemiseen toimivaltaisena viranomaisena, ei menetellyt puolueettomasti, neutraalisti ja objektiivisesti, sekä syyttömyysolettaman loukkaamista ja vallan väärinkäyttöä
- neljänneksi ilmeisiä arviointivirheitä, jotka koskevat sitä, että valittaja rikkoi henkilöstösääntöjen 11, 12 ja 21 artiklaa
- viidenneksi hallinnollisen tutkimuksen sääntöjenvastaista aloittamista alustavan näytön puuttumisen vuoksi ja kurinpitomenettelyn sääntöjenvastaista aloittamista
- kuudenneksi sitä, että tutkimuksen suorittaja ei noudattanut tutkimuspuitteita, ja hallinnollisten tutkimusten ja kurinpitomenettelyjen toimittamisesta 22.5.2013 annetun perusoikeusviraston hallituksen päätöksen 2013/01 4 artiklan 2 kohdan ja 7 artiklan 6 kohdan rikkomista, luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta 23.10.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1725 (EUVL 2018, L 295, s. 39) 4 artiklan 1 kohdan a–d alakohdan ja 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan rikkomista sekä ennen asetuksen 2018/1725 tulemistä sovellettavaksi yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18.12.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/2001 (EYVL 2001, L 8, s. 1) 4 artiklan 1 kohdan a–d alakohdan ja 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan rikkomista sekä kumoamistuomion vaikutusten noudattamatta jättämistä
- seitsemänneksi sitä, että tutkimuksen suorittaja ei toiminut puolueettomasti, neutraalisti ja objektiivisesti
- kahdeksanneksi puolustautumisoikeuksien, erityisesti kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden, loukkaamista sekä henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevan 1 ja 2 artiklan sekä 12 artiklan rikkomista ja
- yhdeksänneksi ja toissijaisesti suhteellisuusperiaatteen loukkaamista viraltapanoseuraamuksen määräämisen yhteydessä, kun otetaan huomioon teot, joista valittajaa moititaan.

47. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valittajan esittämät kumoamis- ja vahingonkorvausvaatimukset kokonaisuudessaan. Unionin yleinen tuomioistuin päätti myös, ettei vaatimuksia prosessinjohtotoimenpiteistä ollut syytä hyväksyä.

IV Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

A Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

48. Unionin tuomioistuin päätti työjärjestyksensä 76 artiklan 2 kohdan mukaisesti, ettei istuntoa asianosaisten kuulemiseksi pidetä.

B Asianosaisten vaatimukset

49. Valittaja vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion
- sen seurauksena kumoaa 12.11.2019 päivätyn perusoikeusviraston johtajan päätöksen määrätä kurinpitoseuraamukseksi viraltapano 15.11.2019 lähtien, tarvittaessa kumoaa 15.4.2020 päivätyn perusoikeusviraston johtajan päätöksen ja velvoittaa maksamaan valittajalle korvausta aiheutuneesta aineellisesta vahingosta ja henkisestä kärsimyksestä
- velvoittaa perusoikeusviraston korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

50. Perusoikeusvirasto vaatii, että unionin tuomioistuin

- hylkää valituksen ja
- velvoittaa valittajan korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

V Oikeudellinen arviointi

A Alustavat huomautukset

51. Kuten johdannossa totesin, tässä ratkaisuehdotuksessa käsitellään ainoastaan neljättä valitusperustetta. On todettava, että nyt käsiteltävä asia on jokseenkin monimutkainen, koska useat unionin tuomioistuimet ovat antaneet tuomioita tämän riita-asian taustalla olevista tosiseikoista. Jotta tämän asian keskeiset oikeudelliset kysymykset voitaisiin ymmärtää paremmin, on nähdäkseni tarkoituksenmukaista esittää ne yhteenvedonomaaisesti ennen varsinaisen oikeudellisen arvioinnin aloittamista.

52. Kyseessä olevat oikeudelliset kysymykset koskevat ensinnäkin vaatimuksia, joita on noudatettava hallinnollisen tutkimuksen aloittamisen oikeuttavan näyttökynnyksen osalta kurinpitomenettelyn yhteydessä, toiseksi sitä, miten täsmällisesti hallinnon on yksilöitävä ne henkilöstösääntöjen mukaisten velvollisuuksien laiminlyönnit, joista asianomaista virkamiestä moititaan, ja kolmanneksi hallinnon velvollisuutta täsmentää ne henkilöstösääntöjen nimenomaiset säännökset, joita on rikottu. Tarkastelussani selitän ensin, mitkä ovat kurinpitomenettelyyn ja erityisesti tutkintavaiheeseen sovellettavat henkilöstösääntöjen säännökset, ja tutkin sen jälkeen, täyttääkö unionin yleisen tuomioistuimen päättely näissä oikeussäännöissä asetetut vaatimukset.

53. Tarkemmin sanottuna osoitan, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole tutkinut henkilöstösääntöjen 86 artiklan mukaisen tutkimusmenettelyn aloittamisen sääntöjenmukaisuutta. Unionin yleinen tuomioistuin on erityisesti jättänyt toteamatta selvästi, että tällaisen virkamiehen kohdistuvan tutkimuksen aloittaminen on perusteltua vain silloin, kun on syytä olettaa, että virkamies on laiminlyönyt henkilöstösääntöjen mukaiset velvollisuutensa. Koska unionin yleinen tuomioistuin näyttää lähtevän siitä olettamuksesta, että tällaista menettelyä voidaan käyttää myös silloin, kun on kyse mahdollista tekijänoikeusloukkausta koskevista syytöksistä, sen päättelyssä on mielestäni oikeudellinen virhe.

B Neljäs valitusperuste

1. Asianosaisten lausumat

54. Neljännessä valitusperusteessaan valittaja väittää lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt valituksenalaisen tuomion 101, 106, 107, 111–113 ja 122 kohdassa useita oikeudellisia virheitä ja ilmeisiä arviointivirheitä ja ottanut selvitysaineiston huomioon vääristyneellä tavalla tutkiessaan hallinnollisen tutkimuksen aloittamisen sääntöjenmukaisuutta ja että se ei ole esittänyt tältä osin riittäviä perusteluja.

55. Valittaja väittää ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin on ottanut selvitysaineiston huomioon vääristyneellä tavalla ja tehnyt ilmeisen arviointivirheen valituksenalaisen tuomion 107 kohdassa, koska asiakirja-aineistosta ilmenee, että OLAFin lausunto liitettiin ainoastaan perusoikeusviraston johtajan kertomukseen ja että kyseinen kertomus toimitettiin valittajalle vasta 27.2.2019 jälkeen. Näin ollen valittaja väittää, ettei hänelle ollut ilmoitettu OLAFin kuulemisen sisällöstä tutkimuksen alkaessa 23.3.2018 eikä myöskään kurinpitomenettelyn alkaessa 23.10.2018. Unionin yleinen tuomioistuin teki valittajan mukaan siis oikeudellisen virheen todetessaan, että hän oli saanut riittävät tiedot tutkimuksen alkaessa, ja soveltaessaan analogisesti 5.10.2005 annettuun tuomioon Rasmussen v. komissio (T-203/03, EU:T:2005:346) perustuvaa oikeuskäytäntöä.

56. Valittaja väittää toiseksi, että unionin yleinen tuomioistuin ei arvioinut sitä oikeudellista asiayhteyttä, johon hallinnollisen tutkimuksen aloittaminen kuuluu. Valittajan mukaan on otettava huomioon henkilöstösääntöjen 86 artiklan 1 ja 2 kohdan sanamuoto, jossa mainitaan henkilöstösääntöjen noudattamatta jättämistä koskevat todisteet, jotka merkitsevät alustavaan näyttöön perustuvaa perusteltua epäilyä. Henkilöstösääntöjen noudattamatta jättämistä koskevan perustellun epäilyn tarkistaminen alustavan näytön perusteella on näin ollen valittajan mukaan hallinnollisen tutkimuksen ainoa oikeutettu tavoite. Lisäksi valittaja katsoo, että hallinnollinen tutkimus on lähtökohtaisesti tietojen käsittelyä, joka on asetuksen N:o 45/2001 4 artiklan mukaan tehtävä ”perusteltua ja nimenomaisesti määriteltyä tarkoitusta varten”.

57. Valittaja lisää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen todetessaan, että henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevissa 1 ja 2 artiklassa ei edellytetä, että nimittävä viranomainen täsmentää ne henkilöstösääntöjen nimenomaiset säännökset, joita on sen mukaan rikottu, koska tämä kysymys kuuluu pikemminkin henkilöstösääntöjen 86 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 45/2001 soveltamisalaan. Lopuksi valittaja väittää, että henkilöstösääntöjen 86 artiklan 2 kohdassa säädetään, että hallinnollinen tutkimus voidaan aloittaa ainoastaan sen tarkistamiseksi, onko henkilöstösääntöjä rikottu, ei henkilöstösääntöihin nähden irrallisen immateriaalioikeuden rikkomisen tarkistamiseksi.

58. Valittaja väittää kolmanneksi, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt valituksenalaisen tuomion 111 kohdassa oikeudellisen virheen jättäessään soveltamatta 8.7.2008 annettuun tuomioon Franchet ja Byk v. komissio (T-48/05, EU:T:2008:257) perustuvaa oikeuskäytäntöä, joka on vahvistettu 12.7.2012 annetulla tuomiolla komissio v. Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370) ja jossa edellytetään, että hallinnolla on oltava riittävän täsmällistä ja merkityksellistä näyttöä ennen kurinpitomenettelyn aloittamista.

59. Perusoikeusvirasto väittää, että neljäs valitusperuste on jätettävä tutkimatta, ja lisää, että se on joka tapauksessa selvästi perusteeton. Se väittää, että kyseisen valitusperusteen yhteydessä valittaja ainoastaan riitauttaa tosiseikkoja koskevat arvioinnit ja yrittää esittää ne oikeudellisena

perusteluna. Tarkemmin sanottuna perusoikeusvirasto väittää lähinnä, että yhtäältä se, oliko kurinpitomääräyksestä olemassa näyttöön perustuva perusteltu epäily vai ei, ja toisaalta se, pystyikö valittaja ymmärtämään häntä vastaan esitetyt syytteet, ovat tosiseikkoja.

2. Asian arviointi

a) Hallinnollista tutkimusta koskeva lainsäädäntö

60. Ennen kuin tarkastelen perusteellisesti nyt käsiteltävään asiaan liittyviä oikeudellisia kysymyksiä, on mielestäni tarpeen esitellä lyhyesti kurinpitoasioita koskevaan hallinnolliseen tutkimukseen sovellettavat oikeussäännöt.

61. Aluksi on huomattava, että henkilöstösääntöjen 86 artiklan 3 kohdan mukaan ”kurinpidolliset säännöt, menettelyt ja toimenpiteet sekä *hallinnollisia tutkimuksia koskevat säännöt ja menettelyt* vahvistetaan [näiden henkilöstösääntöjen] liitteessä IX” (kursivointi tässä). Kyseiseen liitteeseen sisältyvistä säännöksistä ilmenee, että kurinpitomenettelyyn kuuluu kaksi erillistä vaihetta, joista ensimmäinen on nimittävän viranomaisen päätöksellä aloitettu, epäiltyä vastaan ja hänen puolestaan vaikuttavien seikkojen selvittämiseksi toimitettava hallinnollinen tutkimus, joka päätetään tutkimuskertomukseen sen jälkeen, kun asianomaista henkilöä on kuultu seikoista, joista häntä moititaan, ja toinen on varsinainen kurinpitomenettely, jonka nimittävä viranomainen aloittaa kyseisen tutkimuskertomuksen perusteella ja joka edellyttää, että virkamiestä kuullaan ennen kuin nimittävä viranomainen määrää hänelle seuraamuksen.²

62. Esittämässäni ratkaisuehdotuksessa DD v. FRA (C-587/21 P) minulla oli tilaisuus ottaa kantaa siihen, miten tulkitaan henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevaa 3 artiklaa, jossa säännellään niitä vaihtoehtoja, joita hallinnolla on käytettävissään tutkintavaiheen päätteeksi. Nyt käsiteltävä asia poikkeaa edellä mainitusta asiasta siltä osin kuin se koskee mahdollisuutta aloittaa hallinnollinen tutkimus. Kyse on siis mainituksessa liitteessä säännellyn menettelyn alkuvaiheesta.

63. Tältä osin on huomattava, että henkilöstösääntöjen 86 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”kun nimittävä viranomainen tai [OLAF] saa tietoonsa todisteita, jotka antavat aiheen olettaa, että on tapahtunut 1 kohdassa tarkoitettu velvollisuuksien täyttämättä jättäminen, ne voivat aloittaa hallinnollisen tutkimuksen *tarkistaakseen, onko tällainen velvollisuuksien täyttämättä jättäminen tapahtunut*” (kursivointi tässä). Kyseisen 1 kohdan mukaan ”*virkamiehelle tai entiselle virkamiehelle, joka tahallisesti tai tuottamuksellisesti jättää täyttämättä näiden henkilöstösääntöjen mukaiset velvollisuutensa*, voidaan määrätä kurinpitoseuraamus” (kursivointi tässä). Näistä kahdesta kohdasta yhdessä luettuina voidaan siis päätellä, että henkilöstösääntöjen 86 artiklan 2 kohdassa annetaan hallinnolle toimivalta aloittaa tutkimus sen väitteen perusteella, että *virkamies on jättänyt täyttämättä henkilöstösääntöjen mukaiset velvollisuutensa*. Sitä, voidaanko kurinpitomenettely ulottaa koskemaan syytöksiä, jotka koskevat muuntayppisiä laiminlyöntejä, kuten tekijänoikeuksien loukkauksia, mihin useat unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisissa tuomioissa esittämät toteamukset näyttävät viittaavan, on mielestäni tarkasteltava perusteellisesti tässä ratkaisuehdotuksessa.

64. Unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että hallinnollisen tutkimuksen aloittamispäätös ei ole asianomaiselle vastainen toimi, joka voi johtaa hallinnolliseen valitukseen ja tarvittaessa sen jälkeen unionin tuomioistuimissa nostettuun

² Tuomio 14.10.2021, Bernaldo de Quirós v. komissio (C-583/19 P, EU:C:2021:844, 56 kohta).

kumoamiskanteeseen.³ Kuten kyseisen oikeuskäytännön sanamuodostakin jo ilmenee, *tutkimuksen nimenomaisena tarkoituksena on mahdollistaa se, että nimittävä viranomainen voi tarkistaa, onko kyse virkamiehille kuuluvien velvollisuuksien täyttämättä jättämisestä*, mikä sulkee pois sen, että hallinto olisi jo muodostanut asiasta lopullisen kannan. Tässä yhteydessä on myös muistettava, että asianomaiseen virkamieheen sovelletaan syyttömyysolettaman periaatetta, joka edellyttää hallinnon noudattavan lausumissaan harkintaa koko kurinpitomenettelyn ajan. Edellä mieliin palautetun tavoitteen mukaisesti henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevassa 3 artiklassa edellytetään tällaisen tutkimuksen olevan kurinpitomenettelyn pakollinen edellytys.⁴

65. Toimielimillä on laaja harkintavalta hallinnollisten tutkimusten aloittamisessa ja suorittamisessa *edellyttäen, että kurinpidollista rikkomusta on perusteltua epäillä*.⁵ Toisin sanoen niillä on oltava alustavaa näyttöä asianomaisen henkilön osalta.⁶ Virkamiehen oikeuksien suojelemiseksi hallinnon on varmistuttava siitä, että sillä on käytettävissään ennen tutkimuksen aloittamista viitteitä, jotka antavat ymmärtää, että asianomainen henkilö on laiminlyönyt henkilöstösääntöjen mukaiset velvoitteensa, ja ennen kurinpitomenettelyn aloittamista riittävän täsmällisiä ja asiaankuuluvia tietoja epäilystensä tukemiseksi. Vaikuttaa nimittäin välttämättömältä asettaa tällainen vaatimus tutkimuksen aloittamiselle, kun otetaan huomioon vakavat ja peruuttamattomat seuraukset, joita kurinpitomenettelystä voi aiheutua.⁷

66. Esittämässäni ratkaisuehdotuksessa DD v. FRA (C-587/21 P) kiinnitin huomiota asianomaisen virkamiehen maineeseen ja ammatilliseen kunniaan kohdistuvan vahingon vaaraan. Tässä yhteydessä totesin, että hallinnolla oli velvollisuus tarkistaa niiden tekojen todenperäisyys ja vakavuus, joista virkamiestä moitittiin, ennen kuin se teki päätöksen kurinpitomenettelyn aloittamisesta. Toteamusteni tueksi viittasin useisiin liitteen IX säännöksiin – 22 artiklan 2 kohtaan sekä 27 ja 29 artiklaan – joista ilmenee selvästi, että henkilöstösääntöjen laatija oli täysin tietoinen siitä kielteisestä vaikutuksesta, joka kurinpitomenettelyn perusteettomalla aloittamisella voi olla virkamiehen maineeseen.⁸

67. On yhtäältä niin, että näyttökynnykselle on asetettava tiukkoja vaatimuksia, kun otetaan huomioon tarve suojella asianomaisen virkamiehen oikeuksia. On toisaalta todettava, että edellisissä kohdissa mainitut säännökset koskevat tilannetta, jossa varsinainen kurinpitomenettely on jo aloitettu, kun taas nyt käsiteltävä asia koskee pikemminkin vaadittavaa kynnystä, jonka ylittyminen oikeuttaa hallinnollisen tutkimuksen aloittamisen. Koska tällaisen tutkimuksen tarkoituksena on nimenomaisesti mahdollistaa se, että hallinto voi tarkistaa, onko virkamies jättänyt täyttämättä hänelle kuuluvia velvollisuuksia, katson, että olisi kohtuutonta asettaa samat vaatimukset menettelyn molemmissa vaiheissa. Vaikuttaa järkevämmältä antaa hallinnolle tiettyä harkintavaltaa menettelyn alkuvaiheessa. Tarkastelen myös tätä kysymystä perusteellisesti tässä ratkaisuehdotuksessa.

³ Tuomio 13.3.2003, Pessoa e Costa v. komissio (T-166/02, EU:T:2003:73, 59 kohta) ja tuomio 8.7.2008, Franchet ja Byk v. komissio (T-48/05, EU:T:2008:257, 367 kohta).

⁴ Tuomio 14.2.2017, Kerstens v. komissio (T-270/16 P, EU:T:2017:74, 61 ja 62 kohta).

⁵ Tuomio 13.1.2010, A ja G v. komissio (F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2, 173 ja 188 kohta).

⁶ Tuomio 19.6.2013, Goetz v. alueiden komitea (F-89/11, EU:F:2013:83, 185 kohta).

⁷ Tuomio 12.7.2012, komissio v. Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, 150 kohta).

⁸ Ks. ratkaisuehdotukseni DD v. FRA (C-587/21 P) 70 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

b) Virkamiehen velvollisuudet, joiden täyttämättä jättäminen voi olla hallinnollisen tutkimuksen kohteena

68. Ensimmäinen tarkasteltava kysymys koskee virkamiehen velvollisuuksia, joiden täyttämättä jättäminen voi olla hallinnollisen tutkimuksen kohteena. Kuten olen edellä todennut, henkilöstösääntöjen 86 artiklan 1 kohdassa viitataan virkamiehen ”*henkilöstösääntöjen mukais[iin] velvollisuu[ksiin]*” (kursivointi tässä). Eri kieliversioissa käytetyt ilmaisut eivät mielestäni jätä epäilystäkään siitä, että kyse on *nimenomaisesti henkilöstösäännöistä johtuvista velvollisuuksista*. Tällainen toteamus on looginen, koska virkamiehen ja hänen toimielimensä välistä suhdetta sääntelevät säännöt on kodifioitu suurimmaksi osaksi juuri henkilöstösäännöissä.

69. Vaikka henkilöstöä koskevia oikeussääntöjä on unionin oikeusjärestyksen normihierarkian kaikilla tasoilla, on kuitenkin niin, että *henkilöstösäännöt muodostavat unionin toimielinten palveluksessa olevien virkamiesten palvelussuhteen ehtojen keskeisen tekstin*, koska niissä säädetään yksityiskohtaisesti muun muassa heidän oikeutensa ja velvollisuutensa.⁹ Tämä pätee myös muuta henkilöstöä koskeviin palvelussuhteen ehtoihin unionin muun henkilöstön osalta erityisesti silloin, kun siinä säädetään henkilöstösääntöjen säännösten analogisesta soveltamisesta toimihenkilöihin, kuten 11–26 a artiklassa.¹⁰

70. Sitä vastoin väite, jonka mukaan unionin hallinnon olisi aloitettava seuraamusmenettely myös silloin, kun muita oikeussääntöjä, kuten immateriaalioikeuksia koskevaa kansallista oikeutta, on rikottu, ei mielestäni ole vakuuttava. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska nyt käsiteltävässä asiassa ei ole lainkaan varmaa, että näistä kansallisen oikeuden rikkomisista aiheutuu rikosoikeudellisia seuraamuksia,¹¹ mikä mahdollisesti herättää kysymyksen siitä, voidaanko soveltaa henkilöstösääntöjen 23 artiklaa, jonka mukaan unionin virkamiesten ja toimihenkilöiden velvollisuuksiin kuuluu ”voimassa olevien lakien ja järjestysmääräysten [noudattaminen]”, mikä koskee myös rikosoikeutta.¹² On nimittäin niin, että *tämän väitteen kanssa ovat ristiriidassa sekä henkilöstösääntöjen 86 artiklan 2 kohdan sanamuoto että yksinomaan virkamiehen ja toimielimen välistä työsuhdetta koskevan kurinpitajärjestelmän varsinainen tarkoitus*. On totta, että tämä seikka ei sulje pois sitä, että virkamiehen on toimivaltaa käyttäessään noudatettava tiettyjä sääntöjä, joista ei nimenomaisesti säädetä henkilöstösäännöissä, mistä seuraa, että niiden rikkominen johtaa kurinpitotoimiin.

71. Tätä varten on kuitenkin tarpeen, että näistä säännöistä tulee osa säädöstä, jolla työsuhde perustetaan, sillä muussa tapauksessa ei voitaisi varmistaa, että ne sitovat virkamiestä. Lisäksi kyse on oltava säännöistä, joilla konkretisoidaan henkilöstösääntöjen 11 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa säädetty velvollisuudet riittävän täsmällisesti sen takaamiseksi, että virkamies voi tutustua niihin ja varmistaa, että niitä noudatetaan täysin. Tällainen lähestymistapa on mielestäni välttämätön, etenkin kun henkilöstösääntöjen 11 artikla ja sitä seuraavat artiklat on laadittu melko abstraktein ja yleisin sanamuodoin, joissa käytetään usein määrittelemättömiä oikeudellisia käsitteitä, kuten valittaja perustellusti toteaa. Juuri tästä syystä virkamiehelle kuuluvien tiettyjen velvollisuuksien sisältöä on kehitetty ja täsmennetty toimielinten hyväksymässä hyvän hallintotavan säännöstössä.¹³

⁹ Ks. tältä osin ratkaisuehdotukseni PV v. komissio (C-640/20 P, EU:C:2022:736, 69 kohta).

¹⁰ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017, s. 248.

¹¹ Asiakirja-aineistosta ei nimittäin ilmene, onko tekijänoikeuksien, sellaisina kuin niistä säädetään Itävallan lainsäädännössä, loukkaamisesta säädetty rikosoikeudellinen seuraamus vai kuuluuko tämä lainsäädäntö yleisen järjestyksen alaan.

¹² Ks. tältä osin ratkaisuehdotukseni PV v. komissio (C-640/20 P, EU:C:2022:736, 77 kohta).

¹³ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017, s. 169.

72. Unionin tuomioistuimet ovat tulkinneet unionin yleisen tuomioistuimen tarkastelun keskiössä olevaa henkilöstösääntöjen 12 artiklaa siten, että tämän säännöksen tarkoituksena on ensinnäkin taata se, että virkamiehet osoittavat käyttäytymisellään sellaista arvokkuutta, joka noudattaa sitä erityisen hyvän ja kunnioitettavan käytöksen mallia, jota voidaan perustellusti odottaa kansainvälisen yhteisön henkilöstöön kuuluvilta, ja että mainittu säännös on henkilöstösääntöjen 11 ja 12 artiklan tavoin erityinen ilmaus kaikille virkamiehille kuuluvasta lojaalisuusvelvollisuudesta. Lojaalisuusvelvollisuus nimittäin edellyttää paitsi, että kyseinen virkamies pidättäytyy hänen asemaansa kohdistuvaa arvontoa ja toimielimen sekä sen yksiköiden kunnioitusta heikentävästä käyttäytymisestä myös että virkamies, erityisesti jos hän on korkeassa asemassa, osoittaa kaikkien epäilysten yläpuolella olevaa käytöstä, jotta hänen ja toimielimen väliset luottamussiteet pysyvät jatkuvasti yllä.¹⁴ Vaikka tämä oikeuskäytäntö onkin tarpeen kyseisen säännöksen merkityksen ymmärtämiseksi, *sillä ei voida korvata työhön liittyviä velvollisuuksia, jotka toimielin on täsmällisesti määritellyt sisäisissä oikeudellisissa asiakirjoissa.*

73. Virkamiehelle kuuluvat velvollisuudet on nimittäin olennaista määritellä huomattavan täsmällisesti, jotta voidaan ehkäistä vaara siitä, että hallinto syyllistyy väärinkäytöksiin. Kun otetaan huomioon, että hallinnolla on toimivalta määrätä virkamiestä koskevia kurinpitotoimenpiteitä, *virkamiehellä on oltava mahdollisuus vaatia tällaisten toimenpiteiden tuomioistuinvalvontaa.* Tältä osin on huomattava, että vaikka päätöstä kurinpitomenettelyn aloittamisesta ei pidetä henkilöstösääntöjen 91 artiklassa tarkoitettuna virkamiehelle vastaisena toimenä, se voidaan kuitenkin riitauttaa liitännäisesti sellaisen kanteen yhteydessä, joka nostetaan lopullisesta kurinpitopäätöksestä, joka on virkamiehelle vastainen.¹⁵

74. Oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että kurinpitomenettelyn päättäminen langettamatta asianomaiselle virkamiehelle kurinpidollista seuraamusta ei voi estää unionin tuomioistuihin harjoittamasta virkamieheen kohdistetun kurinpitomenettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen laillisuusvalvontaa.¹⁶ Tehokasta oikeussuojaa koskeva oikeus, sellaisena kuin se on vahvistettu perusoikeuskirjan 47 artiklassa, vaarantuisi kuitenkin vakavasti, jos unionin tuomioistuimet eivät kykenisi itse *tarkistamaan, onko asianomainen virkamies todella jättänyt täyttämättä henkilöstösääntöjen mukaiset velvollisuutensa, sellaisina kuin ne on mahdollisesti konkretisoitu sisäisissä oikeudellisissa asiakirjoissa.* Määrittelemällä virkamiehen velvollisuudet ennalta ja riittävän yksityiskohtaisesti myötävaikutetaan siten tehokkaan oikeussuojan takaamiseen.

75. Nyt käsiteltävässä asiassa on huomattava unionin yleisen tuomioistuimen toteavan valituksenalaisen tuomion 16 kohdassa, että *tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, oliko henkilöstösääntöjä rikottu tai immateriaalioikeutta loukattu.* Totean tästä, että unionin yleinen tuomioistuin ei ota kantaa henkilöstösääntöjen 86 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan eikä siihen mahdollisuuteen, että tällä säännöksellä voitaisiin sulkea pois mahdollisuus syyttää kurinpitomenettelyssä henkilöä immateriaalioikeuden loukkaamisesta, kuten olen edellisissä kohdissa selittänyt. Vaikka unionin yleinen tuomioistuin viittaa henkilöstösääntöjen 11, 12 tai 21 artiklaan, se itse kuitenkin myöntää valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa, ettei plagiointia mainita kyseisissä säännöksissä lainvastaisena menettelynä. Unionin yleisen

¹⁴ Ks. vastaavasti tuomio 15.5.1997, N v. komissio (T-273/94, EU:T:1997:71, 127 ja 129 kohta), joka pysytettiin valituksen johdosta 16.7.1998 annetulla määräyksellä N v. komissio (C-252/97 P, EU:C:1998:385), ja tuomio 19.5.1999, Connolly v. komissio (T-34/96 ja T-163/96, EU:T:1999:102, 124, 127 ja 128 kohta).

¹⁵ Tuomio 13.3.2003, Pessoa e Costa v. komissio (T-166/02, EU:T:2003:73, 37 kohta) ja tuomio 8.7.2008, Franchet ja Byk v. komissio (T-48/05, EU:T:2008:257, 340 kohta).

¹⁶ Tuomio 13.1.2010, A ja G v. komissio (F-124/05 ja F-96/06, EU:F:2010:2, 352 kohta).

tuomioistuimen päättelyn perusteella *ei siis voida todeta selvästi, syytetäänkö valittajaa tekijänoikeuksien, sellaisena kuin niistä säädetään Itävallan oikeudessa, loukkaamisesta vai siitä, että hän on laiminlyönyt henkilöstösääntöjen mukaisia velvollisuuksiaan.*

76. Lisäksi on huomattava, että unionin yleinen tuomioistuin tutkii valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa, saattoiko valittajan käytös heikentää hänen hoitamiinsa tehtäviin kohdistuvaa arvonantoa henkilöstösääntöjen 12 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä. Valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa esitetystä päättelystä ei kuitenkaan ilmene, mihin oikeudelliseen välineeseen unionin yleinen tuomioistuin perustaa tämän päätelmän. Unionin yleinen tuomioistuin esittää päinvastoin yleisiä huomioita, jotka liittyvät plagiaatin käsitteeseen taiteen ja kirjallisuuden aloilla, ja moittii sen jälkeen valittajaa ammattitaidon puutteesta. Se, että velvollisuutta, jota valittajan väitetään rikkoneen, ei ole täsmällisesti yksilöity, saa olettaa, että kyseessä on todellisuudessa seuraamusten määrääminen tekijänoikeuksien loukkauksista.

77. Valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin tukeutuu virkamiehen palkkaluokkaan ja siihen, että tämä hoiti vastuullista virkaa ja että perusoikeusvirasto oli antanut hänelle tehtäväksi suorittaa oikeudellisia tutkimuksia ja analyysjä sekä antaa politiikan laadintaan liittyviä neuvoja. Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan mainitse henkilöstösääntöihin tai perusoikeusviraston sisäisiin oikeudellisiin asiakirjoihin sisältyvää nimenomaista säännöstä, jossa todetaan, että asiakirjan lähteiden mainitsematta jättäminen on vastoin henkilöstösääntöjen 12 artiklassa asetettuja vaatimuksia. Kyseinen nimenomaisen säännöksen mainitsematta jättäminen on sitäkin vakavampi sen vuoksi, että ammatilliset seuraukset valittajalle olivat vakavia. On muistettava, että kurinpitomenettely johti viraltapanoseuraamukseen, joka määrätään vain kaikkein vakavimmissa tapauksissa.¹⁷

78. Valituksenalaisen tuomion 72 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin viittaa tulosten muotoiluun ja tuottamista koskeviin sisäisiin sääntöihin ilmoittamatta kuitenkaan, mikä on kyseisten sääntöjen oikeudellinen arvo perusoikeusviraston sisäisessä oikeusjärjestyksessä. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että tietolähteiden mainitsemisen merkitys käy selvästi ilmi näistä säännöistä. Tästä huolimatta *unionin yleinen tuomioistuin jättää mainitsematta kyseessä olevan säännön tarkan sanamuodon eikä selitä, johtavatko kaikki näiden sääntöjen rikkomiset automaattisesti kurinpitoseuraamuksiin.* Unionin yleisen tuomioistuimen tekemän suppean tulkinnan perusteella asia näyttää olevan näin. Jotta tällainen asiakirja voisi muodostaa oikeudellisen perustan tällaisten toimenpiteiden määräämiseksi virkamiestä vastaan, sen oikeudellinen arvo on selvennettävä täsmällisesti, ja unionin yleinen tuomioistuin on mitä ilmeisimmin laiminlyönyt tällaisen selvennyksen antamisen.

79. Unionin yleinen tuomioistuin näyttää sitä vastoin tukeutuvan väitteeseen, joka koskee valittajan viran luonnetta, joka sen mukaan merkitsee, että valittaja on väistämättä tietoinen väitteestä, joka koskee hänen henkilöstösääntöjen mukaisten velvollisuuksiensa laiminlyöntiä. Koska *tämän väitteen tarkoituksena näyttää olevan unionin yleisen tuomioistuimen vapauttaminen velvollisuudesta täsmöntää tarkasti tämän velvollisuuden alkuperä,* katson, että valituksenalaisen tuomion 53–76 kohdassa esitetty päättely ei ole johdonmukainen. Valittajan esittämä väite, jolla se riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen noudattaman lähestymistavan, vaikuttaa siis mielestäni perustellulta.

¹⁷ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017, s. 225.

80. Edellä esitetyn perusteella on tarkastelun tässä vaiheessa todettava, että *unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt mainitsematta, että vain virkamiehen henkilöstösääntöjen mukaisten velvollisuuksien täyttämättä jättäminen voi olla hallinnollisen tutkimuksen kohteena*. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt selittää, ettei tämä seikka sulje pois sitä, että tällainen tutkimus voi ulottua immateriaalioikeuden loukkauksiin siltä osin kuin näiden sääntöjen noudattaminen kuuluu virkamiehen velvollisuuksiin, mistä on kuitenkin nimenomaisesti säädetty oikeudellisissa välineissä, joilla säännellään virkamiehen ja hänen toimielimensä välistä työsuhdetta.¹⁸

81. Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan ole lausunut edellä mainittujen tulosten muotoilua ja tuottamista koskevien sisäisten sääntöjen – joissa asetetaan velvollisuus viitata asiakirjan lähteisiin – oikeudellisesta luonteesta. Unionin yleinen tuomioistuin tekee mielestäni päättelyssään oikeudellisen virheen siltä osin kuin se ei ota huomioon virkamiesoikeuden vaatimuksia ja erityisesti sitä, että virkamiehen on välttämättä oltava tietoinen velvoitteidensa laajuudesta toimielintään kohtaan ennen häneen kohdistuvan kurinpitomenettelyn aloittamista.

c) Vaatimus alustavan näytön esittämisestä hallinnollisen tutkimuksen aloittamiseksi

82. Toinen tarkasteltava oikeudellinen kysymys koskee vaatimusta esittää sellaista alustavaa näyttöä, joka oikeuttaa hallinnollisen tutkimuksen aloittamisen. Kuten totesin hallinnolliseen tutkimukseen sovellettavia oikeussääntöjä koskevassa esityksessäni, on välttämätöntä, että *kurinpidollista rikkomusta on perusteltua epäillä*. Hallinnon on varmistuttava siitä, että sillä on käytettävissään ennen tutkimuksen aloittamista *viitteitä, jotka antavat ymmärtää, että asianomainen henkilö on laiminlyönyt henkilöstösääntöjen mukaiset velvoitteensa*. Edellä esitetyistä syistä hallinnolle on annettava tiettyä harkintavaltaa menettelyn alkuvaiheessa.¹⁹ On myös itsestään selvää, että kussakin yksittäistapauksessa on välttämätöntä tutkia, täytyvätkö hallinnollisen tutkimuksen aloittamisen edellytykset.

83. Käsiteltävässä asiassa valittaja vetoaa siihen, ettei ole esitetty alustavaa näyttöä, joka oikeuttaisi häntä koskevan tutkimuksen aloittamisen. Tältä osin on huomattava yhtäältä, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole tosiasiallisesti lausunut henkilöstösääntöjen 86 artiklan 2 kohdan soveltamisalasta eikä siitä mahdollisuudesta, että tällä säännöksellä voitaisiin sulkea pois mahdollisuus syyttää henkilöä kurinpitomenettelyssä tekijänoikeuksien loukkaamisesta. Jos unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut tähän kantaa, olisi ollut mahdollista sulkea pois alustava näyttö, joka oikeuttaisi tutkimuksen aloittamisen, ainakin Itävallan tekijänoikeuslainsäädännön rikkomisen osalta.

84. Kuten valittaja perustellusti toteaa, *on loogista, että alustavan näytön käsite edellyttää oikeudellista luonnehdintaa*. Tästä syystä unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt todeta, että perusoikeusvirasto oli rikkonut kurinpitojärjestelmää koskevia sääntöjä, koska henkilöstösääntöjen 86 artiklan 2 kohdassa ei lähtökohtaisesti sallita seuraamusmenettelyyn

¹⁸ Mielestäni tekijänoikeuksien suoja on mahdollista liittää virkamiehen henkilöstösääntöjen mukaisiin velvollisuuksiin edellyttäen, että tällainen liittäminen tehdään oikeudellisesti asianmukaisella tavalla, esimerkiksi viraston sisäisillä toimilla, joilla voi olla tarvittavat sitovat vaikutukset. Nyt käsiteltävän asian osalta huomautan ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole vahvistanut perusoikeusviraston soveltamien, tulosten muotoilua ja tuottamista koskevien sisäisten sääntöjen oikeudellista arvoa, ja toiseksi, että näissä sisäisissä säännöissä ainoastaan muistutetaan virkamiestä siitä, että tekstiä laadittaessa on tarpeen ottaa huomioon erilaisia pääosin tyyllisiä vaatimuksia (mukaan lukien vaatimus ”tarkistaa ja lisätä viittauksia aiempiin merkityksellisiin töihin”), mutta ei kuitenkaan pidetä kaikkia näitä vaatimuksia henkilöstösääntöjen mukaisina velvollisuuksina, joiden noudattamatta jättäminen johtaa ilman pienintäkään epäilyä kurinpitomenettelyyn. Kolmanneksi on huomattava, ettei missään viitata nimenomaisesti tekijänoikeuksiin.

¹⁹ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 67 kohta.

ryhtymistä tekijänoikeusloukkauksen vuoksi. Tällaisen seikan toteamatta jättäminen osoittaa, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole tutkinut asianmukaisesti valittajaa koskevan tutkimusmenettelyn aloittamisen lainmukaisuutta, joten se on tehnyt arviointivirheen.

85. On toisaalta todettava, että unionin yleinen tuomioistuin keskittyi tutkinnassaan perusoikeusviraston esittämään väitteeseen henkilöstösääntöjen mukaisten velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä. Tarkemmin sanoen unionin yleinen tuomioistuin vetosi henkilöstösääntöjen 11, 12 tai 21 artiklaan ja tarkasteli erityisesti henkilöstösääntöjen 12 artiklaa tarkistaakseen, oliko olemassa riittävästi viitteitä, joiden perusteella voitiin päätellä, että valittajan käytös oli omiaan heikentämään hänen hoitamiinsa tehtäviin kohdistuvaa arvonantoa. Kuten edellisissä kohdissa jo totesin, unionin yleinen tuomioistuin jätti kuitenkin tutkimatta, mikä oli tulosten muotoilu ja tuottamista koskevien sisäisten sääntöjen oikeudellinen arvo ja riittikö kyseisten sääntöjen rikkominen oikeuttaman valittajaa koskevan tutkimuksen aloittamisen. Tällainen lähestymistapa oli sitäkin tarpeellisempi sen vuoksi, että henkilöstösääntöjen 12 artiklan sanamuoto on melko yleinen, ja siinä käytetään määrittelemättömiä oikeudellisia käsitteitä. Se, että henkilöstösääntöjen mukaista velvollisuutta, jota valittajan väitetään rikkoneen, ei ole yksilöity täsmällisesti, osoittaa mielestäni, ettei unionin yleinen tuomioistuin tutkinut huolellisesti, täyttyivätkö edellytykset sille, että perusoikeusvirasto aloittaa tällaisen tutkimuksen.

86. Mielestäni edes tietyn harkintavallan myöntäminen hallinnolle ei vapauta sitä *velvollisuudesta osoittaa, että on olemassa riittäviä todisteita, jotka antavat aiheen olettaa, että velvollisuuksia on jätetty täyttämättä*. On nimittäin niin, että mitä vakavampi virkamiestä vastaan esitetty syyte on, sitä tärkeämpää on täyttää näyttövelvollisuus. Tämä pätee tietysti sitäkin suuremmalla syyllä *velvollisuuteen määritellä etukäteen tutkimuksen kohde mahdollisimman tarkasti*, kun otetaan huomioon asianomaisen virkamiehen maineeseen ja ammatilliseen kunniaan kohdistuvan vahingon vaara. Puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeusvarmuuden periaatteen noudattaminen edellyttävät, että virkamiehelle annetaan mahdollisuus ymmärtää häntä vastaan esitetty syytös ja esittää puolestaan puhuvia seikkoja.²⁰

87. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että nämä näkökohdat on jätetty huomiotta unionin yleisen tuomioistuimen tuomiossa. Kyseinen tuomioistuin näyttää pikemminkin noudattaneen perusoikeusviraston kantaa ja jättäneen arvioimatta tosiseikkoja kurinpitajärjestelmän sääntöjen valossa. Koska unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt huomiotta vaatimukset, joita henkilöstösääntöjen 86 artiklan 2 kohdassa asetetaan näyttökynnykselle, jonka ylittäminen oikeuttaa hallinnollisen tutkimuksen aloittamisen, sen on näin ollen katsottava tehneen päättelyssään oikeudellisen virheen.

d) Velvollisuus ilmoittaa täsmällisesti säännökset, joista virkamiestä moititaan

88. Seuraavaksi on tutkittava, onko hallinto velvollinen hallinnollista tutkimusta aloittaessaan täsmentämään, mitä henkilöstösääntöjen nimenomaisia säännöksiä on rikottu. Tämä kysymys liittyy unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 106 kohdassa esittämään toteamukseen, jonka mukaan henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevissa 1 ja 2 artiklassa ei aseteta tällaista velvollisuutta.

²⁰ Tomac, J., "Régime disciplinaire", teoksessa Giacobbo, V. Perillo, E., ja Picod, F., *Statut de la fonction publique de l'Union européenne: commentaire article par article*, Bruylant, Namur 2017, s. 331, jossa muistutetaan tarpeesta noudattaa menettelyllisiä takeita kurinpitomenettelyssä.

89. Mielestäni tämä väite ei kuitenkaan yksinään riitä vapauttamaan hallintoa velvollisuudesta ilmoittaa asianomaiselle virkamiehelle mahdollisimman täsmällisesti tutkimuksen kohteesta ja erityisesti häntä vastaan esitetyistä syytöksistä. Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää pikemminkin, että kurinpitäjärjestelmän säännökset otetaan huomioon kokonaisuutena. Näiden säännösten tarkastelusta ilmenee, että hallinnolla on oltava käytettävissään ennen tutkimuksen aloittamista riittävästi viitteitäFjoll, jotka antavat ymmärtää, että asianomainen henkilö on laiminlyönyt henkilöstösääntöjen mukaiset velvollisuutensa. Kun otetaan huomioon, että alustavan näytön käsite edellyttää oikeudellista luonnehdintaa, on loogista olettaa, että *hallinnolla on myös oltava jokseenkin varma käsitys niistä säännöksistä, joita sen mukaan on rikottu*. Toisin sanoen ei voida ajatella, että hallinto voisi aloittaa tutkinnan ilman, että sillä on ainakin tietty ajatus nimenomaiseen tapaukseen sovellettavista säännöksistä. Tämä ei tosin sulje pois sitä, että hallinto joutuu myöhemmin muuttamaan oikeudellista kantaansa tutkimuksen aikana saatujen tietojen perusteella, mutta mikään ei viittaa siihen, että tilanne olisi ollut tällainen nyt käsiteltävässä tapauksessa.

90. Unionin yleinen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen tuomion 106 kohdassa myös, että sen oikeuskäytännön mukaan se, että kurinpitomenettelyä aloitettaessa ei ole nimenomaisesti mainittu niitä henkilöstösääntöjen säännöksiä, joiden rikkominen lopulta todetaan, ei vaaranna asianomaisen virkamiehen tai toimihenkilön puolustusta, jos hän on menettelyn aloittamisen yhteydessä esitettyjen väitteiden perusteella saanut tietää tarkasti ne säännökset, joita hänen väitetään jättäneen noudattamatta. Unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, että tällainen ratkaisu pätee sitäkin suuremmalla syyllä tutkimuksen aloittamista koskeviin päätöksiin. Totean kuitenkin, että *mielestäni tämä oikeuskäytäntö ei ole ristiriidassa edellä esitettyjen, virkamiehen puolustautumisoikeuksien suojaamista koskevien näkökohtien kanssa*, sillä se koskee tiettyä tilannetta eli sitä, että vaikka asianomaiselle virkamiehelle ei ole nimenomaisesti ilmoitettu rikkomisista, joista häntä moititaan, hän kykenee ainakin ymmärtämään, mistä säännöksistä on kyse.

91. Toisin kuin tuomio Rasmussen vastaan komissio (T-203/03), jossa virkamies oli antanut vääriä tietoja, mitä pidettiin perustellusti käytöksenä, joka oli omiaan heikentämään hänen hoitamiinsa tehtäviin kohdistuvaa arvonantoa henkilöstösääntöjen 12 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä, nyt käsiteltävä asia koskee tilannetta, jossa työntekijä ei ole viitannut asiakirjan lähteisiin. Tältä osin on todettava, että asianosaisten näkemykset eroavat selvästi toisistaan siinä, onko tältä osin kyse sitovasta velvoitteesta. Tämän toteamuksen valossa vaikuttaa mielestäni siltä, että mahdollisuus soveltaa tiettyjä kyseessä olevista henkilöstösääntöjen säännöksistä ei ole niin selvä kuin unionin yleinen tuomioistuin väittää.

92. Erityisesti se, että perusoikeusvirasto aloitti valittajaa vastaan tutkimuksen Itävallan tekijänoikeussäännösten ja samanaikaisesti useiden henkilöstösääntöjen säännösten rikkomisen perusteella, osoittaa, ettei perusoikeusvirasto ollut varma väitettyjen rikkomisten oikeudellisesta luonnehinnasta. Jos tämä oletus pitää paikkansa, *vaikuttaa kohtuuttomalta vaatia asianomaista virkamiestä suorittamaan itse tarvittava oikeudellinen luonnehdinta, sillä tämä tehtävä kuuluu yksinomaan toimielimen vastuulle*. Näistä syistä katson, että unionin yleisen tuomioistuimen mainitsemaa oikeuskäytäntöä ei voida soveltaa nyt käsiteltävään asiaan.

93. Edellä esitetystä seuraa, että on hylättävä perustelut, jotka unionin yleinen tuomioistuin esitti sen väitteen tueksi, että hallinto ei ole velvollinen ilmoittamaan täsmällisesti hallinnollista tutkimusta aloittaessaan niitä henkilöstösääntöjen nimenomaisia säännöksiä, joita on sen mukaan rikottu. Kuten olen tarkastelussani todennut, *tällaisen velvollisuuden asettaminen on*

välttämätöntä, jotta voidaan turvata asianomaisen virkamiehen puolustautumisoikeudet kurinpitomenettelyssä ja varmistaa unionin tuomioistuinten harjoittama tehokas tuomioistuinvalvonta.

94. Vaikka hallinnolle on annettava tiettyä harkintavaltaa erityisesti menettelyn alkuvaiheessa, kun otetaan huomioon mahdollinen epävarmuus tosiseikkojen osalta, tämä ei merkitse sitä, että hallinto voisi vapautua *velvollisuudestaan ottaa huomioon se, että virkamiehen edun mukaista on, että häneen ei kohdistettaisi laittomia syytetoimia, jotka voivat vaarantaa hänen ammatillisen kunniansa*. Hallinnolla on päinvastoin suuri vastuu, kun se päättää tutkimuksen aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä. Se, että hallinto voisi suorittaa tällaisen virkamiestä koskevan tutkimuksen ilman, että tämä tietää tarkasti, mistä häntä moititaan, ja että tämä tilanne voisi jatkua määräämättömän ajan, johtaisi nähdäkseni mielivaltaisuuteen. Tästä seuraisi, että virkamies joutuisi yleisen epäilyksen kohteeksi voimatta osoittaa vääräksi mitään epäilyjä. Tällainen lähestymistapa on mielestäni ristiriidassa unionin oikeudessa säädettyjen menettelyllisten takeiden kanssa.

95. Henkilöstösääntöjen liitteessä IX olevassa 3 artiklassa tosin säädetään virkamiehen oikeudesta tulla kuulluksi tutkimuksen päätteeksi, mikä merkitsee lähtökohtaisesti, että hänellä on mahdollisuus saada tieto kaikista häntä vastaan esitetyistä syytteistä ja esittää puolustautumisperusteita. Katson kuitenkin, että kun otetaan huomioon edellä esitetyt vaarat, olisi kohtuutonta vaatia, että virkamies odottaa tutkimuksen päättymistä saadakseen varmuudella tietää rikkomiset, joista häntä moititaan. Oikeusvarmuus varmistetaan päinvastoin paremmin, jos asianomaiselle virkamiehelle ilmoitetaan niistä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja mahdollisimman tarkasti. *Loogisesti ajatellen tämä edellyttää, että sovellettavat henkilöstösääntöjen säännökset ilmoitetaan hänelle menettelyn alkuvaiheessa*. Tämä on sitäkin tarpeellisempaa nyt käsiteltävän tapauksen olosuhteiden kaltaisissa suhteellisen yksinkertaisissa olosuhteissa, jotka eivät edellytä tosiseikkojen erityistä selvittämistä.

96. Vaikka unionin yleinen tuomioistuin näyttää yhtyvän näihin toteamuksiin valituksenalaisen tuomion 104 kohdassa, se on kuitenkin lopulta tukeutunut pätemättömiin perusteluihin välttyäkseen tutkimasta, oliko tutkimuksen aloittaminen sääntöjenmukaista. Tarkemmin sanottuna *unionin yleinen tuomioistuin jätti tarkistamatta, oliko perusoikeusvirasto yksilöinyt oikein nyt käsiteltävään tapaukseen sovellettavat henkilöstösääntöjen säännökset*. Se on ainoastaan viitannut edellä mainittuun oikeuskäytäntöön perustellakseen sitä, ettei perusoikeusvirasto maininnut henkilöstösääntöjen 21 artiklaa valittajan toimintaan kohdistuvan hallinnollisen tutkimuksen aloittamista koskevassa päätöksessään, vaikka tällä oikeuskäytännöllä ei ollut merkitystä. Neljättä valitusperustetta tarkasteltaessa on näin ollen katsottava, että sen päättelyssä on oikeudellinen virhe.

3. Välipäätelmä

97. Unionin yleisen tuomioistuimen tekemät oikeudelliset virheet, jotka on todettu tässä ratkaisuehdotuksessa esitetyssä tarkastelussa, voidaan tiivistää seuraavasti. Unionin yleinen tuomioistuin jätti ensinnäkin huomiotta sen, että lähtökohtaisesti vain henkilöstösääntöjen mukaisten velvollisuuksien laiminlyönnit voivat olla hallinnollisen tutkimuksen kohteena. Se jätti toiseksi huomiotta vaatimukset, jotka koskevat henkilöstösääntöjen 86 artiklan 2 kohdassa edellytettyä näyttökynnystä, jonka ylittäminen oikeuttaa tällaisen menettelyn aloittamisen. Se jätti kolmanneksi huomiotta sen, että hallinnon on menettelyn tässä vaiheessa täsmennettävä, mitä henkilöstösääntöjen nimenomaisia säännöksiä asianomainen virkamies on rikkonut.

VI Ratkaisuehdotus

98. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa neljännen valitusperusteen perustelluksi.