Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
12 päivänä tammikuuta 2023 [1]

Asia C-513/21 P

DI
vastaan

Euroopan keskuspankki

Muutoksenhaku – Euroopan keskuspankin (EKP) henkilöstö – Palvelussuhteen ehdot – Toimivaltainen viranomainen – Toimivallan siirto – Kurinpitomenettely – Valittajan työsopimuksen irtisanominen – Kumoamis- ja vahingonkorvauskanne

I Johdanto

1. DI vaatii valituksellaan kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 9.6.2021 antaman tuomion DI v. EKP (T-514/19, EU:T:2021:332; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla tämä hylkäsi hänen kanteensa, joka perustui SEUT 270 artiklaan ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 50 a artiklaan ja jolla DI pyrki ensinnäkin saamaan kumotuksi Euroopan keskuspankin (EKP) 7.5.2019 tekemän päätöksen, jolla hänet määrättiin irtisanottavaksi ilman irtisanomisaikaa kurinpidollisista syistä (jäljempänä irtisanomispäätös), sekä EKP:n 25.6.2019 tekemän päätöksen, jolla kieltäydytään aloittamasta uudelleen kurinpitomenettelyä (jäljempänä yhdessä irtisanomispäätöksen kanssa riidanalaiset päätökset), ja toiseksi siihen, että hänet määrätään takaisin tehtäväänsä 11.5.2019 alkaen, ja kolmanneksi siihen, että hänelle maksetaan korvausta riidanalaisten päätösten johdosta ja kurinpitomenettelyn keston vuoksi hänelle väitetysti aiheutuneesta henkisestä kärsimyksestä.

2. Tässä ratkaisuehdotuksessa tarkastellaan ainoastaan ensimmäistä valitusperustetta unionin tuomioistuimen pyynnön mukaisesti. Ensimmäinen valitusperuste perustuu oikeudelliseen virheeseen, jonka unionin yleinen tuomioistuin olisi tehnyt hylätessään kumoamiskanteen kanneperusteista sen, joka koskee riidanalaisten päätösten tekijän toimivallan puuttumista.

3. Valittaja väittää ensimmäisessä valitusperusteessaan pääasiallisesti, että käsiteltävässä asiassa sovellettavan säännöstön mukaan riidanalaisten päätösten tekijänä olisi pitänyt olla valtuutuksen saaja valtuutuksen antajan puolesta, kun näiden päätösten tekijöinä on käsiteltävässä asiassa valtuutuksen antaja itse. Mainittu valitusperuste antaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden paneutua EKP:ssä toteutettuun valtuuttamisjärjestelmään ja yleisemmin toimielinten sisällä henkilöstöhallinnon alalla tapahtuvaa toimivallan siirtoa koskevaan problematiikkaan.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A EKPJ:n perussääntö

4. EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan (N:o 4) (jäljempänä EKPJ:n perussääntö) 12.3. artiklassa määrätään seuraavaa:

”EKP:n neuvosto hyväksyy työjärjestyksensä, jossa määritetään EKP:n sisäinen organisaatio ja sen päätöksentekoelimet.”

5. EKPJ:n perussäännön 36.1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”EKP:n neuvosto vahvistaa johtokunnan ehdotuksesta EKP:n henkilöstöä koskevat palvelussuhteen ehdot.”

B Palvelussuhteen ehdot

6. EKP:n neuvosto teki 9.6.1998 EKPJ:n perussäännön 36.1 artiklan perusteella päätöksen Euroopan keskuspankin henkilöstön palvelussuhteen ehtojen hyväksymisestä, sellaisena kuin se on muutettuna 31.3.1999.[2] Palvelussuhteen ehtojen, sellaisina kuin niitä sovelletaan riidanalaisiin tosiseikkoihin (jäljempänä palvelussuhteen ehdot), 44 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Työntekijöille tai entisille työntekijöille, jotka tahallisesti tai huolimattomuudesta laiminlyövät virkavelvollisuuksiaan ja joihin sovelletaan näitä palvelussuhteen ehtoja, voidaan tapauskohtaisesti määrätä seuraavat kurinpitoseuraamukset:

– –

ii) johtokunta voi lisäksi määrätä jonkin seuraavista seuraamuksista:

– –

– irtisanominen joko irtisanomisajan jälkeen tai ilman irtisanomisaikaa – –

– vanhuuseläkettä tai työkyvyttömyyskorvausta saavan henkilöstön jäsenen kyseistä eläkettä tai korvausta koskevan oikeuden poistaminen kokonaan tai osittain, tilapäisesti tai pysyvästi – –

– –”

C Työjärjestys

7. EKP:n neuvosto hyväksyi EKPJ:n perussäännön 12.3 artiklan perusteella EKP:n työjärjestyksen (jäljempänä työjärjestys).

[2] EYVL 1999, L 125, s. 32.

8. Työjärjestyksen 10.2 artiklassa määrätään, että kaikki EKP:n yksiköt asetetaan johtokunnan alaisuuteen.

9. Saman työjärjestyksen, sellaisena kuin sitä sovellettiin 2004 asti ja johon ei ole sen jälkeen tehty sellaisia muutoksia, jotka olisivat omiaan vaikuttamaan tässä ratkaisuehdotuksessa esitettyyn päättelyyn, 21 artiklassa, jonka otsikko on ”Palvelussuhteen ehdot”, määrätään seuraavaa:

”21.1. EKP:n ja sen henkilöstön välinen palvelussuhde määritetään palvelussuhteen ehdoissa ja henkilöstösäännöissä.

21.2. EKP:n neuvosto hyväksyy ja tarkistaa johtokunnan ehdotuksesta palvelussuhteen ehdot. Yleisneuvostoa kuullaan tässä työjärjestyksessä määrätyn menettelyn mukaisesti.

21.3. Palvelussuhteen ehdot pannaan täytäntöön henkilöstösäännöillä, jotka johtokunta hyväksyy ja tarkistaa.

21.4. Henkilöstökomiteaa kuullaan ennen uusien palvelussuhteen ehtojen tai henkilöstösääntöjen hyväksymistä. Komitean lausunto annetaan EKP:n neuvostolle tai johtokunnalle.”

D Henkilöstösäännöt

10. EKP:n johtokunta hyväksyi työjärjestyksen 21.3 artiklan ja palvelussuhteen ehtojen 9 artiklan a kohdan perusteella säännöt nimeltä ”European Central Bank Staff Rules” (jäljempänä henkilöstösäännöt), joiden 8.3.17 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Palvelujohtaja päättää johtokunnan puolesta toimien palkkaluokkaan I tai sitä alempiin palkkaluokkiin kuuluville henkilöstön jäsenille tai johtokunta palkkaluokkaa I ylempiin palkkaluokkiin kuuluville henkilöstön jäsenille parhaiten soveltuvasta kurinpitoseuraamuksesta – –”

III Asian tausta

11. Asian tausta selostetaan valituksenalaisen tuomion 1–26 kohdassa seuraavin sanamuodoin:

”1. Kantaja DI liittyi [EKP:n] henkilöstöön vuonna 1999. – –

2. EKP:n sairausvakuutusjärjestelmää hoitava yhtiö (jäljempänä yhtiö A) ilmoitti kantajalle useilla ilmoituksilla, jotka jakautuivat 13.12.2013 ja 23.11.2015 väliselle ajanjaksolle, kahdesta tosiseikkojen joukosta. Yhtäältä kantaja oli sääntöjenvastaisesti esittänyt yhtiölle korvattavaksi fysioterapialaskuja, vaikka ne oli toimittanut kosmetologi B, ja toisaalta kantaja oli hakenut korvausta myös väärennetyistä apteekkikulukuiteista.

– –

4. EKP:n johtokunta päätti 21.10.2014 tekemällään päätöksellä pidättää kantajan tehtävistään ja vähentää enintään neljän kuukauden ajan 30 prosenttia hänen peruspalkastaan vuoden 2014 marraskuusta alkaen. Päätöstä perusteltiin yhtiön A toimittamilla tiedoilla ja tarpeella turvata rikostutkinta ja kurinpitotoimet.

– –

6. Kuultuaan 3.2.2016 kantajaa EKP:n henkilöstöhallinnon, budjetoinnin ja organisaatiosuunnittelun pääosasto (PO) laati 8.9.2016 ’kertomuksen mahdollisesta ammatillisten velvollisuuksien laiminlyönnistä’ (jäljempänä kertomus nro 1) [henkilöstösääntöjen] 8.3.2 artiklan nojalla. Kertomuksessa otettiin huomioon kaksi tosiseikkojen joukkoa kantajaa vastaan. Ensinnäkin kantaja on esittänyt 12.11.2009 ja 29.9.2014 välisenä aikaa yhtiölle A 86 laskua, jotka koskevat B:n hänen puolisolleen, heidän lapsilleen sekä hänelle itselleen antamia fysioterapiahoitokertoja ja joiden yhteissumma on 61 490 euroa, josta hänelle on korvattu 56 041,09 euroa, vaikka B ei ole fysioterapeutti vaan kosmetologi. Toiseksi vuoden 2009 helmikuun ja vuoden 2013 syyskuun välisenä aikana kantaja on myös esittänyt vilpillisesti yhtiölle A käsin kirjoitettuja apteekkikuitteja, joiden kokonaissumma on 21 289,08 euroa, josta hänelle on korvattu 19 427,86 euroa.

– –

8. EKP:n palvelujohtaja aloitti 18.11.2016 ’johtokunnan puolesta toimien’ kurinpitomenettelyn kantajaa vastaan hänen ammatillisten velvollisuuksiensa oletetusta laiminlyönnistä, mikä edellytti kurinpitolautakunnan osallistumista, ja pyysi viimeksi mainittua antamaan lausunnon henkilöstösääntöjen 8.3.15 artiklan mukaisesti. Koska menettely oli aloitettu kertomuksen nro 1 perusteella, se koski fysioterapialaskuihin ja apteekkikuitteihin liittyviä tosiseikkoja.

9. Kurinpitolautakunta vaihtoi useita kirjeitä kantajan kanssa ja kuuli häntä 13.2.2017.

10. EKP:n henkilöstöhallinnon, budjetoinnin ja organisaatiosuunnittelun PO laati 5.9.2017 toisen ’kertomuksen mahdollisesta ammatillisten velvollisuuksien laiminlyönnistä’ henkilöstösääntöjen 8.3.2 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä (jäljempänä kertomus nro 2). Kertomus koski kantajan kahden lapsen tukiopetuslaskuja, joiden korvaamista hän oli hakenut henkilöstösääntöjen 3.8.4 artiklan nojalla vuosina 2010, 2012 ja 2014 ja uudestaan tammikuussa 2017. Kertomuksen mukaan oli perusteltua epäillä, että yksityisopettaja C:n lähettämät laskut eivät olleet aitoja ja oikeita.

11. Palvelujohtaja päätti 19.9.2017 ’johtokunnan puolesta toimien’ kertomuksen nro 2 perusteella laajentaa kurinpitolautakunnan mandaatin kyseisiin tosiseikkoihin.

– –

13. Kurinpitolautakunta kuuli kantajaa ja hänen puolisoaan 17.10.2017.

– –

15. Kurinpitolautakunta antoi lausuntonsa 11.4.2018. Aivan aluksi se katsoi, ettei fysioterapialaskujen epäaitoutta ollut näytetty riittävällä tavalla toteen mutta että kantaja tiesi, että B ei ollut fysioterapeutti vaan kosmetologi, tai että hänen olisi pitänyt ainakin epäillä tämän pätevyyttä. Tämän jälkeen kurinpitolautakunta katsoi, että apteekkikuittien ja tukiopetuslaskujen esittämisen taustalla olevia tosiseikkoja ei ollut myöskään näytetty riittävällä tavalla toteen ja että menettely oli tämän vuoksi päätettävä sillä varauksella, että se

voidaan aloittaa uudelleen, jos uusia todisteita esitetään. Edellä esitetyn perusteella kurinpitolautakunta suositteli, että kantajalle määrätään seuraamukseksi väliaikainen 400 euron suuruinen palkanalennus kuukaudessa 12 kuukauden ajanjaksona.

16. Sen jälkeen, kun kantaja oli esittänyt huomautuksensa kurinpitolautakunnan 11.4.2018 antamasta lausunnosta, palvelujohtaja antoi hänelle tiedoksi johtokunnan 10.7.2018 tekemän päätöksen, jossa se päätti käyttää tässä tapauksessa itse kurinpitovaltaa (jäljempänä 10.7.2018 tehty päätös).

17. Palvelujohtaja antoi myöhemmin kantajalle tiedoksi luonnoksen johtokunnan päätökseksi, jolla pyrittiin irtisanomaan hänet ilman irtisanomisaikaa. Tätä seurasi kirjeenvaihtoa.

18. Johtokunta päätti 7.5.2019 irtisanoa kantajan ilman irtisanomisaikaa [irtisanomispäätöksellä].

– –

25. Kantaja ilmoitti 12.6.2019 päivätyllä kirjeellä palvelujohtajalle [kansallisen viranomaisen] tukiopetuslaskujen osalta määräämän menettelyn lopputuloksesta ja pyysi, että EKP harkitsisi uudelleen irtisanomispäätöstään.

26. Palvelujohtaja ilmoitti 26.6.2019 päivätyllä kirjeellä kantajalle johtokunnan 25.6.2019 tekemästä päätöksestä olla aloittamatta uudelleen kurinpitomenettelyä – –”

IV Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

12. Kantaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 18.7.2019 jättämällään kannekirjelmällä kanteen, jossa hän vaati riidanalaisten päätösten kumoamista, hänen palauttamistaan tehtäviinsä sekä korvausta henkisestä kärsimyksestä.

13. Kantaja esitti kumoamisvaatimustensa tueksi yhdeksän kanneperustetta, joiden määräksi unionin yleinen tuomioistuin laski kymmenen. Ensimmäinen kanneperuste perustuu riidanalaisten päätösten tekijän toimivallan puuttumiseen.

14. Kuten unionin yleinen tuomioistuin tiivistää valituksenalaisen tuomion 43, 44 ja 47 kohdassa, kantaja vetosi siihen, että 10.7.2018 tehtyyn päätökseen perustunut palvelujohtajan toimivallan peruuttaminen edellytti henkilöstökomitean kuulemista etukäteen. Koska komiteaa ei ollut kuultu, päätös on kantajan mukaan lainvastainen, minkä seurauksena johtokunta oli tehnyt irtisanomispäätöksen laillisesti toimivaltaisen viranomaisen asemesta.

15. Kantaja väitti tarkemmin sanoen ensinnäkin, että 10.7.2018 tehty päätös merkitsi henkilöstösääntöjen muuttamista ja että muuttaminen edellytti henkilöstökomitean kuulemista työjärjestyksen 21 artiklan ja rinnakkaisia menettelyjä koskevan periaatteen mukaisesti. Kantaja vetosi toiseksi siihen, että vaikka 10.7.2018 tehty päätös koski pelkästään häntä, johtokunnan mahdollisuudesta ottaa käsiteltäväkseen yksittäistapauksia seuraa, että henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklaa ei voida pitää lopullisena säännöksenä vaan säännöksenä, jota voidaan muuttaa EKP:n mielen mukaan. Kurinpitoasioissa oikeusvarmuus ja julkisuus ovat kuitenkin välttämättömiä. Näin ollen kantaja katsoo, että henkilöstökomitean kuuleminen olisi ollut hyödyllistä.

16. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi edellä mainitun kanneperusteen perusteettomana valituksenalaisen tuomion 44–52 kohdassa esitetyistä syistä. Unionin yleinen tuomioistuin totesi näet ensiksi, että 10.7.2018 tehty päätös koski yksittäistapausta eikä se johtanut henkilöstösääntöjen muuttamiseen, joka olisi edellyttänyt henkilöstökomitean kuulemista oikeusvarmuuden ja julkisuuden vuoksi. Unionin yleinen tuomioistuin totesi toiseksi, että kun palvelujohtajan tehtäväksi annetaan yksittäistapausta koskevien irtisanomispäätösten tekeminen ”johtokunnan puolesta”, henkilöstösääntöjen 8.3.17 artikla kuuluu sen laajan harkintavallan piiriin, joka unionin toimielimillä on päättäessään sisäisesti organisaatiostaan, ja ettei oikeusvarmuuden periaate ole esteenä sille, että palvelujohtajan asiaa koskevat päätökset ilmaisevat johtokunnan päätöksiä, jolloin tämä kantaa niistä täysimääräisen vastuun ja tämän tekemiksi ne on oikeudellisesti katsottava. Unionin yleinen tuomioistuin totesi seuraavaksi, että kyseinen artikla oli julkaistu ja että EKP oli perustellut päätöstään olla julkaisematta 10.7.2018 tehtyä päätöstä kantajan edun vuoksi ja että päätös oli annettu kantajalle tiedoksi. Unionin tuomioistuin lisäsi vielä, ettei kantaja ollut menettänyt mitään taetta, sillä toimivallan kollegiaalinen käyttö tarjoaa lähtökohtaisesti enemmän suojaa.

V Menettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

17. Valittaja vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion sekä riidanalaiset päätökset ja joka tapauksessa velvoittamaan EKP:n maksamaan hänelle korvausta henkisestä kärsimyksestä, jonka suuruudeksi on arvioitu 20 000 euroa, sekä velvoittamaan EKP:n korvaamaan unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

18. EKP vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen kokonaisuudessaan ja velvoittamaan valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VI Arviointi

19. Valittaja arvostelee ensimmäisellä valitusperusteellaan valituksenalaisen tuomion 44–52 kohtaan sisältyviä yleisen tuomioistuimen huomioita.

20. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi pääasiallisesti, että johtokunta oli henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklan nojalla toimivaltainen tekemään riidanalaiset päätökset. Valittaja väittää, ettei näin ole, sillä 10.7.2018 tehty päätös oli hyväksytty kuulematta etukäteen henkilöstökomiteaa, joten päätös ei vaikuttanut toimivallan jakoon EKP:ssä, ja että täten ainoastaan palvelujohtajalla oli toimivalta riidanalaisten päätösten tekemiseen.

21. EKP esittää vastineessaan ja vastauskirjelmässään epäilyjä ensimmäisen valitusperusteen tutkittavaksi ottamisesta ja pitää tätä valitusperustetta joka tapauksessa perusteettomana.

A Tutkittavaksi ottaminen

22. EKP:n mukaan ensimmäisessä valitusperusteessa ei yksilöidä riittävän tarkasti valituksenalaisen tuomion perustelujen riitautettuja osia ja siinä ainoastaan toistetaan unionin yleisessä tuomioistuimessa valittajan esittämä näkemys.

23. EKP huomauttaa toisaalta, että valittajan perustelusta, jonka mukaan 10.7.2018 tehdyllä päätöksellä olisi muutettu henkilöstösääntöjä, ei käy selvästi ilmi, liittyykö se oikeuskysymykseen vai tosiasiakysymykseen.

24. EKP panee tarkemmin sanoen merkille, että unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 45 ja 51 kohdassa, että ”10.7.2018 tehdyllä päätöksellä ei ole kumottu henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklaa” ja että ”[päätös] ei johda henkilöstösääntöjen muuttamiseen”. EKP toteaa tältä osin, että valittaja myöntää valituksessaan, että mainittuja unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksia on pidettävä tosiseikkoina. EKP viittaa samalla valituksen siihen kohtaan, jonka mukaan ”*on tosiasia*, että 10.7.2018 tehdyllä päätöksellä muutettiin henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklaa”.[3] EKP ilmoittaa yhtyvänsä tähän väitteeseen ja toteaa, että valittajan perustelua, jonka mukaan henkilöstösääntöjä on muutettu, ei näin ollen voitane ottaa tutkittavaksi.

25. Aluksi on aiheellista kuitenkin todeta, että valittaja erittelee ensimmäisen valitusperusteensa esittelyssä moitteensa kohteena olevat valituksenalaisen tuomion kohdat sekä esittää syyt, joiden vuoksi niihin liittyy hänen mielestään oikeudellinen virhe. Kuten jäljempänä esitettävä pääasian arviointi osoittaa, nämä kaksi näkökohtaa ovat riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta unionin tuomioistuin voi ratkaista valituksen.

26. Ensimmäinen valitusperuste koskee unionin yleisen tuomioistuimen oikeudellista virhettä, jonka se olisi väitetysti tehnyt tulkitessaan ja soveltaessaan unionin oikeutta ja joka olisi johtanut siihen, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että johtokunnalla oli toimivalta tehdä riidanalaiset päätökset, ja siihen, että se hylkäsi mainittujen päätösten tekijän toimivallan puuttumiseen perustuvan kumoamiskanteen. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan, että tällaisessa tapauksessa ensimmäisessä oikeusasteessa tutkitut oikeuskysymykset voidaan käsitellä uudelleen valituksen yhteydessä. Muutoksenhakumenettelyn tarkoitus jäisi nimittäin osaksi toteutumatta, jollei valittaja voisi tällä tavoin perustaa valitustaan perusteisiin ja perusteluihin, jotka on esitetty jo unionin yleisessä tuomioistuimessa.[4]

27. Toisin kuin EKP näyttää esittävän, hallinnollisen toimen oikeudellisen luonteen yksilöinti ja toimen aiheuttamien vaikutusten määrittäminen kuuluvat oikeuskysymyksen piiriin. Tämä pätee varsinkin silloin, kun toimi saattaa johtaa, kuten valittaja väittää, asianomaisessa asiassa sovellettavien sääntöjen muuttamiseen.

28. Edellä esitetystä seuraa, että ensimmäinen valitusperuste voidaan ottaa tutkittavaksi.

B Pääasia

1. Asianosaisten perustelut

29. Valittaja vetoaa ensimmäisen valitusperusteensa tueksi kolmeen aineellisoikeudelliseen perusteluun, joiden perusteltavuuden EKP riitauttaa.

[3] Kursivointi tässä vastaavasti EKP:n vastineessaan tekemän korostuksen kanssa.

[4] Ks. tuomio 23.11.2021, neuvosto v. Hamas (C-833/19 P, EU:C:2021:950, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30. Jotta osapuolten perustelut voidaan asettaa asiayhteyteensä, minun on huomautettava, että – kuten 10.7.2018 tehdystä päätöksestä ilmenee – johtokunta päätti osallistua riidanalaisten päätösten tekoon johtaneeseen menettelyyn yhtäältä siksi, että mainittu päätöksentekoelin oli jo osallistunut kyseiseen menettelyyn tehdessään 21.10.201 päivätyn päätöksen,[5] ja toisaalta asian arkaluonteisuuden vuoksi (sensitivity of the matter).

31. Valittaja väittää edellä todetusta ensinnäkin, että 10.7.2018 tehdyllä päätöksellä muutettiin henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklaa. Hänen mukaansa johtokunnan pyrkimyksenä oli päätöksen avulla peruuttaa palvelujohtajalle valittajan kurinpitomenettelyn käsittelyä varten siirretty toimivalta. Valittaja myöntää, että muutos rajoittui häneen ja että sitä voidaan siten pitää yksittäisenä toimena. Hän väittää kuitenkin, että kyse oli samalla yleisen toimen eli henkilöstösääntöjen muuttamisesta. 10.7.2018 tehdyn päätöksen kahtalainen luonne merkitsee valittajan mukaan velvollisuutta kuulla henkilöstökomiteaa.

32. EKP:n mukaan valittaja tulkitsee virheellisesti henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklaa siten, että sillä siirrettäisiin lopullinen ja peruuttamaton toimivalta johtokunnalta palvelujohtajalle, jolloin johtokunnan olisi muutettava kyseistä määräystä halutessaan käyttää toimivaltaa itse. Mainitussa määräyksessä ei näet EKP:n mukaan määrätä ”toimivallan siirrosta”, joka edellyttää siirretyn toimivallan palauttamista, vaan pikemminkin ”valtuuttamisesta”,[6] jonka sanamuoto osoittaa selvästi, ettei johtokunta antanut palvelujohtajalle henkilökohtaista ja siten yksinomaista toimivaltaa. Johtokunta ei EKP:n mukaan ole muuttanut kyseistä määräystä vaan on ainoastaan soveltanut määräyksen ydinsisältöä käyttämällä erityistapauksessa omaa toimivaltaansa.

33. Toiseksi valittaja toteaa, että se seikka, että johtokunta voi itsenäisesti muuttaa henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklassa vahvistettua sääntöä ja peruuttaa palvelujohtajalle annetun toimivallan merkitsee, että toimivallan jakoa EKP:ssä ei ole määritelty selvästi, joten oikeusvarmuuden periaatetta ja hyvää hallintoa koskevia sääntöjä ei ole noudatettu. Se, että valittajalle ilmoitettiin 10.7.2018 tehdystä päätöksestä, ei valittajan mukaan riitä korjaamaan tilannetta. Valittaja huomauttaa, että valituksenalaisen tuomion 50 kohdassa mainitussa tuomiossa Kuchta v. EKP[7] vaaditaan kahden edellytyksen täyttymistä eli että toimivallan jako EKP:n sisällä yhtäältä määritellään selvästi ja toisaalta julkaistaan asianmukaisesti.

34. EKP esittää edellä todetusta, että henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklan sanamuodon ja tavoitteen valossa se, että johtokunta päättää tietyssä tapauksessa käyttää toimivaltaa, ei ole ennalta arvaamaton seikka. Käsiteltävässä asiassa mainittu päätös selittyy johtokunnan osallistumisella valittajan pidättämiseen tehtävistään sekä asian arkaluonteisuudella. Tämänkaltainen päätös olisi EKP:n mukaan välttämätön myös palvelusihteerin poissaolon, estymisen tai eturistiriidan perusteella. Valittajan näkemys on EKP:n mukaan vastoin tarvetta taata yleisesti hallinnon jatkuvuus.

[5] Kyseinen päätös tehtiin ennen palvelujohtajan viran perustamista EKP:hen. Kuten valittaja huomautti unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamassaan kanteessa, palvelujohtajan virka perustettiin johtokunnan 4.8.2015 tekemän päätöksen (decision of the European Central Bank of 4 August 2015 amending the European Central Bank Staff Rules as regards the selection and appointment of the Chief Services Officer (ECB/2015/Np18)) perusteella. Päätöksen 2 artiklan mukaan päätös tuli voimaan vasta 1.9.2015.

[6] EKP viittaa tältä osin 26.5.2005 annettuun tuomioon (C-301/02 P, EU:C:2005:306,60 kohta; jäljempänä tuomio Tralli v. EKP) ja 22.11.2018 annettuun tuomioon Janssen-Cases v. komissio (T-688/16, EU:T:2018:822, 31 kohta). Se päättelee, että toimivallan siirtoa on pidettävä toimena, jolla siirretty toimivalta siirretään pois delegoivalta viranomaiselta delegaation vastaanottajalle, kun taas ”valtuuttamisella” ei ole tällaista vaikutusta.

[7] Tuomio 9.7.2008 (F-89/07, EU:F:2008:97).

35. Valittaja väittää kolmanneksi, että valituksenalaisessa tuomiossa on oikeudellinen virhe siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei valittaja ollut menettänyt mitään taetta. Valittaja myöntää, että kollegiaalisen päätöksenteon periaate on tae puolueettomuudesta, ”mutta ei varmista kaikkia takeita”. Valittaja toteaakin valituksensa 14 kohdassa jo selostaneensa, miksi henkilöstökomitean kuulemisella ”olisi voinut olla vaikutusta” hänen tilanteeseensa, mutta hän ei kuitenkaan esitä valituksessaan näitä syitä. [8]

36. EKP huomauttaa vastauksessaan, että valittaja ei ole osoittanut, että johtokunta olisi antanut hänelle vähemmän takeita tehdessään irtisanomispäätöksen, ja että vaikka oletettaisiin, että johtokunnalta puuttui toimivalta päätöksen tekemiseen, tämä ei johtanut päätöksen automaattiseen kumoamiseen täysin oikeusvaikutuksin. EKP viittaa tässä unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan viranomaisen, jolta puuttuu toimivalta sen vuoksi, ettei se ole noudattanut sille myönnetyn toimivallan jakoa koskevia sääntöjä, tekemä päätös voidaan kumota vain, jos näiden sääntöjen noudattamatta jättäminen loukkaa Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen perusteella virkamiehille annettuja takeita tai hyvää henkilöstöhallintoa koskevia sääntöjä. [9]

2. Arviointi

37. Ensimmäisen valitusperusteen ratkaisemiseksi on ensin selvitettävä, oliko johtokunnalla henkilöstösääntöjen nojalla toimivalta päättää palkkaluokkaan I tai sitä alempiin palkkaluokkiin kuuluville henkilöstön jäsenille määrättävästä kurinpitoseuraamuksesta. Tällöin on selvitettävä, luovuttiko johtokunta osan päätösvallastaan henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklan nojalla palvelujohtajalle, kuten valittaja väittää ensimmäisessä perustelussaan, vai saattoiko johtokunta tehdä itse riidanalaiset päätökset ilman palvelujohtajan osallistumista, kuten EKP väittää. Pohdin tässä yhteydessä kysymystä siitä, täyttääkö toimivallan jako EKP:n sisällä oikeuskäytännössä asetetut selkeyden (”selvästi määritelty”) ja avoimuuden (”julkaistaan asianmukaisesti”) vaatimukset, sillä valittaja otti tämän kysymyksen esille toisessa perustelussaan, johon hän vetosi ensimmäisen valitusperusteensa tueksi.

38. Vain jos katsotaan, että johtokunnalla ei ollut toimivaltaa tehdä riidanalaisia päätöksiä, olisi toiseksi tutkittava, vaikuttiko 10.7.2018 ilman henkilöstökomitean etukäteistä kuulemista tehty päätös pätevästi toimivallan jakoon EKP:ssä siltä osin kuin johtokunta määräsi henkilöstön jäsenen kurinpitoseuraamuksesta ilman palvelujohtajan osallistumista.

39. Jos vastaus on kielteinen, on kolmanneksi syytä tutkia, onko ilman toimivaltaa tehdyt riidanalaiset päätökset välttämättä kumottava käsiteltävän ratkaisuehdotuksen 36 kohdassa mainitun oikeuskäytännön valossa.

[8] Edellä todetusta on syytä huomauttaa, että valittaja ainoastaan vetoaa valituksensa 10 kohdassa siihen, että ”oikeudellinen arviointi”, jonka mukaan johtokunnalla ei ollut velvollisuutta kuulla henkilöstökomiteaa, mitätöi kuulemisvelvollisuuden sisällön ja saattaa johtaa menettelyn väärinkäyttöön ja sen käyttötarkoituksen kiertämiseen. Toisaalta näyttää siltä, että valituksen 14 kohtaa on luettava yhdessä sen 7 kohdan kanssa, jossa valittaja ilmoittaa selostaneensa, miksi hänellä oli intressi henkilöstökomitean kuulemiseen. Valittaja mainitsee lisäksi valituksensa 7 kohdassa unionin yleisessä tuomioistuimessa antamansa vastauksen 18 kohdan, jossa hän totesi, että hänellä on intressi henkilöstökomitean kuulemiseen ennen ”toimivallan siirron muuttamista”.

[9] EKP vetoaa vastauskirjelmässään 7.2.2007 annettuun tuomioon Caló v. komissio (T-118/04 ja T-134/04, EU:T:2007:37, 67 ja 68 kohta); 17.11.2017 annettuun tuomioon Teeäär v. EKP (T-555/16, ei julkaistu, EU:T:2017:817, 52 kohta) ja 19.12.2019 annettuun tuomioon XG v. komissio (T-504/18, EU:T: 2019:883, 93 kohta).

a) Toimielinten sisäisiä toimivallan siirtoja koskevat alustavat huomautukset

40. Päätösvallan tai toimivallan ”siirtoa” sanan laajassa merkityksessä[10] koskevalla problematiikalla on unionin oikeusjärjestyksessä pitkä historia ja se on synnyttänyt merkittävää oikeuskäytäntöä sekä laajan kokoelman oikeuskirjallisuutta. Oikeuskäytäntöä koskevissa opillisissa kirjoituksissa on aluksi keskitytty tilanteisiin, jotka koskevat toimivallan ”siirtoa” unionin toimielinten välillä tai joissa toimielin on siirtänyt toimivaltaa ulkopuoliselle taholle.[11]

41. Käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole kyse toimielinten välisestä toimivallan siirrosta tai toimivallan siirrosta EKP:n ulkopuoliselle elimelle. Ensimmäisessä valitusperusteessa tarkoitettu ”toimivallan siirto” on näet luonteeltaan toimielinten sisäistä ja koskee asianomaisen toimielimen henkilöstöön kohdistunutta päätöksentekoa. Herääkin kysymys, voidaanko toimielinten välistä toimivallan siirtoa koskevaa oikeuskäytäntöä soveltaa tarvittaessa myös toimielinten sisäiseen toimivallan siirtoon ja jos voidaan, missä laajuudessa.

42. Oikeuskirjallisuuden kirjoittajat panevat merkille, että unionin tuomioistuin suhtautuu toimielinten sisällä toteutettavaan toimivallan siirtoon väljemmin kuin toimielinten väliseen toimivallan siirtoon,[12]joten toimielinten väliseen toimivallan siirtoon sovellettavia rajoituksia ja periaatteita sovelletaan vain osittain toimielinten sisäiseen toimivallan siirtoon.[13]

43. Edellä todettu selittyy yhtäältä sillä, että EKP:llä on muiden unionin toimielinten tavoin institutionaalisen riippumattomuutensa puitteissa laaja harkintavalta yksikköjensä järjestämisessä sille uskottujen tehtävien mukaisesti.[14] Toisaalta kuten unionin tuomioistuin on selventänyt, toimivallan jako EKP:ssä ei kuulu toimielinten välisen tasapainon periaatteen piiriin.[15]

44. Käsiteltävässä asiassa oleellinen määräys eli henkilöstösääntöjen 8.3.17 artikla kuuluu edellä mainittuun asiayhteyteen.

45. EKP:n neuvoston hyväksymän EKP:n työjärjestyksen 21.3 artiklasta näet seuraa, että palvelussuhteen ehdot, joista päätetään niin ikään EKP:n neuvoston osallistuessa päätöksentekoon, pannaan täytäntöön johtokunnan hyväksymillä henkilöstösäännöillä.

46. Kurinpidollisia toimenpiteitä koskeva toimivallan jako EKP:ssä sellaisena kuin siitä määrätään henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklassa johtuu johtokunnan itsensä tekemästä valinnasta. Valittaja ei kiistä johtokunnan oikeutta siirtää toimivaltaansa palvelujohtajalle. Sitä vastoin hän arvostelee unionin yleisen tuomioistuimen mainitusta määräyksestä tekemää tulkintaa ja konkreettisemmin niitä vaikutuksia, jotka unionin yleinen tuomioistuin antoi mainitulle määräykselle liittyen johtokunnan toimivaltaan päättää kurinpidollisesta toimenpiteestä tilanteessa, jossa toimivalta ”siirretään” palvelujohtajalle.

[10] Unionin oikeusjärjestyksessä ei määritellä toimivallan tai päätösvallan siirron käsitettä vaan tämä on jätetty oikeuskirjallisuuden tehtäväksi. Ks. vastaavasti Lenaerts, K., ”Regulating the Regulatory Process: 'Delegation of Powers' in the European Communit”, *European Law Review*, 1993, 18(1), s. 24. Koska toimivallan siirto voi saada eri muotoja ja palvella erilaisia tarkoituksia, sen määritelmän on oltava riittävän laaja ja yleisluontoinen kattaakseen kaikenlaiset tapaukset.

[11] Ks. erityisesti tuomio 13.6.1958, Meroni v. korkea viranomainen (9/56, EU:C:1958:7).

[12] Ks. Tridimas, T., ”Community Agencies, Competition Law, and ECSB Initiatives on Securities Clearing and Settlement”, *Yearbook of European Law*, 2009, s. 255.

[13] Ks. Volpato, A., *Delegation of Powers in the EU Legal System*, Routledge, Lontoo, 2022, s. 31.

[14] Ks. tuomio 14.10.2004, Pflugradt v. EKP (C-409/02 P, EU:C:2004:625, 43 kohta).

[15] Ks. vastaavasti tuomio Tralli v. EKP, 46 kohta.

47. Minun on huomautettava, että valittaja ja EKP viittaavat perustelujensa tueksi erityisesti unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa tehdään ero päätösvallan siirron ja allekirjoitusvaltuutuksen välillä.

48. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi näet edellä mainittua oikeuskäytäntöä koskevissa tuomioissa, että kyseessä oli allekirjoitusvaltuutus, joka mainitun tuomioistuimen mukaan eroaa toimivallan antamisesta siinä, että valtuutuksen antaja ei siirrä toimivaltaa valtuutuksen saajalle, joka oli vain oikeus laatia ja allekirjoittaa nimissään ja valtuutuksen antajan vastuulla päätösasiakirja, ”jonka sisällön viimeksi mainittu on määritellyt”. [16] Unionin yleinen tuomioistuin on luonnehtinut allekirjoitusvaltuutuksesi myös tilanteen, jossa toimihenkilö tai virkamies valtuutetaan toteuttamaan ”hallinnon puolesta ja sen valvonnassa” selkeästi määriteltyjä hallinnollisia hoito- ja hallintotoimenpiteitä. [17] Mainittujen unionin yleisen tuomioistuimen tuomioiden taustalla oleva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö koski lisäksi tilanteita, joissa allekirjoittaja ”oli ainoastaan allekirjoittanut väitetiedoksiannon – – jonka [toimivaltainen viranomainen] oli sitä ennen hyväksynyt”, [18] ja joissa allekirjoittaja oli ”saanut komissiolta ohjeet”. [19]

49. Kaikkea valtuuttamista ei kuitenkaan voida Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä välttämättä pitää toimivallan siirtona tai allekirjoitusvaltuutuksena, jotka täyttävät täysin käsiteltävän ratkaisuehdotuksen 48 kohdassa mainitussa unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännössä kuvatut ominaisuudet. [20] Vaikka käsiteltävässä ratkaisuehdotuksessa omaksuttujen ratkaisujen välillä onkin varmasti jonkinasteinen yhtymäkohta, unionin toimielimillä on laaja harkintavalta päättäessään sisäisesti organisaatiostaan tarpeittensa mukaisesti. [21]

50. Edellä esitettyä havaintoa vahvistaa tuomio Tralli v. EKP, [22] jossa unionin tuomioistuin totesi, että johtokunta voi sääntelyvaltaansa menettämättä valtuuttaa jäsenensä tekemään puolestaan tiettyjä päätöksiä, kuten vastikään palvelukseen otetun toimihenkilön koeajan pidentämistä koskevan yksittäisen päätöksen.

[16] Ks. tuomio 13.7.2006, Vounakis v. komissio (T-165/04, EU:T:2006:213, 45 kohta). Ks. lisäksi julkisasiamies Cosmasin ratkaisuehdotus Le Canne v. komissio (C-10/98 P, EU:C:1999:159, 34 ja 35 kohta).

[17] Ks. tuomio 8.9.2021, AH v. Eurofound (T-52/19, EU:T:2021:537, 55 kohta).

[18] Ks. tuomio 14.7.1972, Geigy v. komissio (52/69, EU:C:1972:73, 5 kohta). Ks. lisäksi tuomio 14.7.1972, Imperial Chemical Industries (48/69, EU:C:1972:70, 12 ja 13 kohta) ja tuomio 17.10.1972, Vereeniging van Cementhandelaren v. komissio (8/72, EU:C:1972:84, 11 ja 12 kohta). Ks. lisäksi mainitun oikeuskäytännön osalta Hofmann, H. C.H., Rowe, G. C. ja Türk, A.H., *Delegation and the European Union Constitutional Framework*, dans Administrative Law and Policy of the European Union, Hofmann, H. C. H. (toim.), Oxford University Press, Oxford, 2011, s. 255.

[19] Ks. tuomio 17.1.1984, VBVB ja VBBB v. komissio (43/82 ja 63/82, EU:C:1984:9, 13 kohta).

[20] Tämän logiikan mukaan unionin oikeusjärjestyksessä omaksutuissa ratkaisuissa on varmasti ainakin osittain otettu mallia jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä omaksutuista ratkaisuista. Unionin oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa ja unionin toimielimillä, joiden tehtävistä on tullut erikoistuneita ja erityisiä, olevan laajan harkintavallan valossa minusta ei kuitenkaan ole tarpeen tai edes aiheellista viitata kansalliseen oikeuteen henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklalla perustetun valtuutusjärjestelmän luonnehtimiseksi. Jotkut oikeuskirjallisuuden kirjoittajat näet esittävät (ks. erityisesti Volpato, A., *Delegation of Powers in the EU Legal System*, Routledge, Lontoo, 2022, s. 11) jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksistä yhtäältä, että valtuutuksen antaja säilyttää usein toimivaltansa tehdäkseen toimivallan siirron kohteena olevia päätöksiä (mikä ei vastaa unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännössään toimivallan siirrolle antamaa vaikutusta vaan pikemminkin sen näkemystä allekirjoitusvaltuutuksesta), ja toisaalta, että valtuutuksen saaja toimii nimissään eikä valtuutuksen antajan nimissä (mikä puolestaan ei vastaa unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tehtyä luonnehdintaa allekirjoitusvaltutuuksesta vaan pikemminkin toimivallan siirtoa). Totean esimerkinomaisesti, että Ranskan lainsäädännössä perinteisesti tehtävä ero toimivallan siirron ja allekirjoitusvaltuutuksen välillä on asetettu kyseenalaiseksi, joten joissakin tapauksissa voidaan katsoa, että valtuutuksen antaja voi kurinpitovallan siirrosta huolimatta tehdä siirron kattamia päätöksiä. Ks.Tusseau, G., ”Le juge administratif et la délégation du pouvoir de suspension d’un fonctionnaire: A propos de l’arrêt du Conseil d’État du 22 novembre 2004 Ministre de la jeunesse, de l’éducation nationale et de la recherche c/ M.A., kok. nro 244515”, *Revue française de droit administratif*, 2005, s. 4 ja sitä seuraavat sivut. Toiseksi on syytä huomata, että EKP on toiminnallisen itsenäisyytensä puitteissa itsenäinen jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nähden. Ks. vastaavasti tuomio 22.10.2002, Pflugradt v. EKP (T-178/00 ja T-341/00, EU:T:2002:253, 48 kohta).

[21] Tämä pätee varsinkin EKP:hen, jolla on toiminnallinen itsenäisyys henkilöstöönsä sovellettavan säännöstön suhteen, joka eroaa unionin virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavista säännöistä.

[22] Ks. kyseisen tuomion 59 ja 60 kohta.

51. Unionin tuomioistuimen tuomiossa Tralli v. EKP tarkastelemaa valtuuttamisjärjestelmää koskevista näkökohdista voidaan tosin päätellä, että valtuutuksen antaja (johtokunta) ei luopunut päätöksentekovallastaan, vaikka se oli valtuuttanut valtuutuksen saajan käyttämään jonkinasteista harkintavaltaa. Käsiteltävässä asiassa kyseessä olevista riidanalaisista päätöksistä poiketen päätöksen, jonka sääntöjenmukaisuutta unionin tuomioistuin on tarkastellut mainitussa tuomiossa, tekijänä ei kuitenkaan ollut valtuutuksen antaja vaan valtuutuksen saaja (EKP:n varapuheenjohtaja).

52. Merkille pantavampaa on, että unionin tuomioistuimen tuomiossa Tralli v. EKP esittämät huomiot koskivat valtuutuksen antaneen viranomaisen (johtokunta) tekemää toimivallan siirtoa samaan viranomaiseen kuuluvalle jäsenelle (EKP:n varapuheenjohtaja).[23] Tämä voi selittää syyn siihen, miksi unionin tuomioistuin nojautui tuomioon AKZO Chemie ja AKZO Chemie UK v. komissio[24] perustuvaan oikeuskäytäntöönsä, joka koskee sitä, että komissio valtuuttaa jäsenensä tekemään puolestaan tiettyjä päätöksiä. Palvelujohtaja ei kuitenkaan ole johtokunnan jäsen.

53. Tuomio Tralli v. EKP osoittaa kuitenkin, että EKP:ssä toteutetun valtuuttamisjärjestelmän vaikutusten määrittämiseksi on syytä tarkastella järjestelmän asiayhteyttä ja toimintatapoja.

54. Tässä hengessä katson, että tuomio Tralli v. EKP tarjoaa hyödyllisiä opetuksia sellaisen ”valtuuttamisjärjestelmän” ominaisuuksista, jolla johtokunnalta ei viedä sen toimivaltaa. Unionin tuomioistuin näet totesi mainitussa tuomiossa viittaamatta käsitteeseen ”allekirjoitusvaltuutus” tai täsmentämättä, että kyse oli valtuutuksen antajan aiemmin hyväksymästä tai tämän ohjeiden mukaisesti tehdystä päätöksestä, että kyseinen ”valtuuttamisjärjestelmä” ei vienyt johtokunnalta sen sääntelyvaltaa, että päätökset tehtiin johtokunnan nimissä, tämä otti niistä täyden vastuun ja että tällainen valtuutus rajoittuu yksittäisiin päätöksiin eikä koske yleisiä päätöksiä.

55. Juuri näiden opetusten valossa arvioin valittajan ensimmäisen valitusperusteensa tueksi esittämää ensimmäistä perustelua.

b) Johtokunnan päätösvalta valtuutuksen antajana

56. Henkilöstösääntöjen 8.3.17 kohdassa määrätään, että johtokunta päättää palkkaluokkaa I ylempiin palkkaluokkiin kuuluville henkilöstön jäsenille määrättävästä kurinpitoseuraamuksesta, kun taas ”palvelujohtaja päättää johtokunnan puolesta toimien” palkkaluokkaan I tai sitä alempiin palkkaluokkiin kuuluville henkilöstön jäsenille määrättävästä kurinpitoseuraamuksesta.

57. Lähes kaikissa henkilöstösääntöjen määräyksissä, joissa mainitaan palvelujohtaja, todetaan, että tämä toimii johtokunnan puolesta.[25]

[23] EKPJ:n perussäännön 11.1 artiklan mukaan johtokunnan muodostavat EKP:n puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä neljä muuta Eurooppa-neuvoston nimittämää jäsentä.

[24] Tuomio 23.9.1986 (5/85, EU:C:1986:328, 39 kohta).

[25] Henkilöstösääntöjen määräyksistä, joissa viitataan palvelujohtajaan, voidaan tosin tunnistaa myös ne, jotka koskevat palvelujohtajan toteuttamia toimia, mutta niissä ei mainita, että tämä toimii johtokunnan puolesta. Kyseisissä määräyksissä tarkoitetut toimet eroavat kuitenkin henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklan piiriin kuuluvista toimista, eivätkä ne koske henkilöstön jäsenistä tehtäviä päätöksiä. Henkilöstösääntöjen 0.4bis. 7.7 artiklan voimassa olevassa versiossa näet todetaan, että jos vastuuhenkilöillä on eriäviä mielipiteitä eturistiriitaista, heidän on käännyttävä palvelujohtajan puoleen, jolloin tämä päättää, kuka vastuuhenkilö on toimivaltainen käsittelemään vastatoimilta suojaamista koskevan pyynnön. Samaan tapaan henkilöstösääntöjen 2a.11.6.3 ja 2a.11.6.4 artiklassa määrätään johtokuntaa mainitsematta palvelusihteerin toimivallasta nimetä henkilö, joka vastaa ylentämiskelpoisia henkilöitä koskevan raportin (readiness rapport) laatimisesta.

58. Edellä todetusta on syytä huomata ensinnäkin, että henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklan mukaan palvelujohtaja käyttää harkintavaltaa ”parhaiten soveltuvan” kurinpitoseuraamuksen valinnassa määräyksen sanamuotoa lainatakseni. Palvelujohtaja toimii tällöin kuitenkin johtokunnan puolesta, ja tämän on siis otettava vastuu päätöksistä. Vaikka kurinpitoseuraamuksia koskevat yksittäiset päätökset ovat johtokunnan perustaman valtuuttamisjärjestelmän nojalla edelleen tämän vastuulla, tuomioon Tralli v. EKP perustuvien opetusten perusteella ei voida katsoa, että johtokunta olisi mainitun määräyksen antaessaan luopunut päätösvallastaan kurinpitoseuraamusten osalta.

59. Toiseksi henkilöstösääntöjen 8.3.2 artiklassa määrätään, että johtokunta voi (palkkaluokkaa L ylempiin palkkaluokkiin kuuluvien henkilöstön jäsenten osalta) tai palvelujohtaja johtokunnan puolesta (palkkaluokkaan L tai sitä alempiin palkkaluokkiin kuuluvien henkilöstön jäsenten osalta) päättää kurinpitomenettelyn aloittamisesta. On tärkeää huomata, että mainitun määräyksen mukaan on niin, että jos menettelyn aloittaa palvelujohtaja, johtokunnalle on ilmoitettava siitä välittömästi.

60. Päättelen edellä todetusta, että kun palvelujohtaja toimii ”johtokunnan puolesta”, hän ei vain tyydy toteuttamaan johtokunnan tahtoa vaan päättää itse toteutettavista toimista. Muutoin henkilöstösääntöjen 8.3.2 artiklassa asetettu johtokunnalle ilmoittamista koskeva velvollisuus olisi merkityksetön.

61. Velvollisuutta ilmoittaa johtokunnalle toimista, joihin palvelujohtaja ryhtyy johtokunnan puolesta, ei tosin mainita muissa henkilöstösääntöjen määräyksissä. Tällaista velvollisuutta ei ole nimenomaisesti vahvistettu etenkään mainittujen sääntöjen 8.3.17 artiklassa.

62. Syy siihen, miksi ainoastaan henkilöstösääntöjen 8.3.2 artiklassa määrätään, että johtokunnalle on ilmoitettava välittömästi palvelujohtajan päätöksestä, vastaa mielestäni sääntöjen 8.3.17 artiklassa vahvistetun valtuuttamisjärjestelmän luonnetta. Palkkaluokkaan L tai sitä alempiin palkkaluokkiin kuuluvan henkilöstön jäsenen osalta aloitetusta kurinpitomenettelystä tietoisena johtokunta voi päättää osallistua menettelyyn tehdäkseen päätöksen kurinpitoseuraamuksesta. Kuten menettelyn aloittamisesta ilmoittamista koskeva velvollisuus, joka pätee kaikkiin palvelujohtajan käynnistämiin menettelyihin, mahdollisuus osallistua palvelujohtajan aloittamaan kurinpitomenettelyyn on täten erottamaton osa henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklaa. Johtokunnan ei siten tarvitse tätä mahdollisuutta käyttääkseen muuttaa henkilöstösääntöjä.

63. Kolmanneksi ja viimeiseksi todettakoon, että henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklan asiayhteys näyttää niin ikään tukevan tulkintaa, jonka mukaan mainitun määräyksen antaminen ei ole johtanut siihen, että johtokunta menettäisi kaiken toimivaltansa, sillä ylemmäntasoisessa määräyksessä eli palvelussuhteen ehtojen 44 artiklan ii alakohdassa kyseiselle kollegiaaliselle viranomaiselle varataan kaikkein vakavimmista seuraamuksista päättäminen.[26] Panen lisäksi merkille, että logiikka, jonka mukaan seuraamuksen vakavuus voi mahdollisesti vaikuttaa elimeen, joka tosiasiallisesti osallistuu kurinpitomenettelyyn ilman että henkilöstösääntöjä tarvitsisi muuttaa, on omaksuttu johtokunnassa ja otettu huomioon muissa määräyksissä kuin 8.3.17 artiklassa. Henkilöstösääntöjen 8.3.2 artiklan mukaan on näet niin, että jos todennäköisesti määrättävä kurinpitoseuraamus on jompikumpi kahdesta lievemmästä seuraamuksesta,

[26] Palvelussuhteen ehtojen 44 artiklan i alakohdan mukaan yksi henkilö eli henkilöstöjohtaja tai johtokunnan jäsen voi määrätä kaksi lievempää seuraamusta henkilöstön asianomaisen jäsenen palkkaluokasta riippuen.

kurinpitomenettelyn aloittamispäätöstä ei voi tehdä johtokunta tai palvelujohtaja vaan sen tekee henkilöstöjohtaja tai johtokunnan jäsen asianomaisen henkilöstön jäsenen palkkaluokan mukaan. [27]

64. Käsiteltävän osan päätteeksi totean, että henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklalla perustettu valtuuttamisjärjestelmä ei ole vienyt johtokunnalta kaikkea päätösvaltaa kurinpitoseuraamusten määräämisessä palkkaluokkaan I tai sitä alempiin palkkaluokkiin kuuluville jäsenille. Unionin yleinen tuomioistuin on siten perustellusti katsonut valituksenalaisen tuomion 48 kohdassa, että 10.7.2018 tehty päätös ei vaikuttanut henkilöstösäännöistä seuraavaan toimivallan jakoon. Valittajan ensimmäisen valitusperusteen tueksi esittämä ensimmäinen perustelu ei näin ollen voi menestyä.

65. Seuraavaksi onkin syytä tarkastella valittajan esittämää toista perustelua, jonka mukaan toimivallan jako EKP:ssä näin määriteltynä on vastoin oikeusvarmuuden periaatetta ja hyvää hallintoa koskevia sääntöjä.

c) Toimivallan jakoa EKP:ssä koskeva selkeys

66. Toisella perustelullaan, joka on esitetty siltä varalta, että unionin tuomioistuin vahvistaa unionin yleisen tuomioistuimen tulkinnan, jonka mukaan henkilöstösääntöjen 8.3.17 artikla ei vienyt johtokunnan päätösvaltaa riidanalaisten päätösten osalta, valittaja arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se totesi valituksenalaisen tuomion 49–51 kohdassa, ettei mainittu tulkinta ole ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen tai hyvää hallintoa koskevien sääntöjen kanssa.

67. Valittaja väittää toisen perustelunsa tueksi, että se, että hänelle ilmoitettiin 10.7.2018 tehdystä päätöksestä, ei riitä varmistamaan oikeusvarmuuden periaatteen ja hyvää hallintoa koskevien sääntöjen noudattamista. Valittaja huomauttaakin, että unionin yleinen tuomioistuin asettaa tuomiossaan Kuchta v. EKP [28] kaksi edellytystä eli että toimivallan jako EKP:n sisällä määritellään selvästi ja julkaistaan asianmukaisesti.

68. Muistuttaisin aluksi, että vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan valittajan toteamuksen mukaisesti, että hyvän hallinnon periaate edellyttää, että toimivallan ja allekirjoitusvaltuuksien jako toimielinten sisällä julkaistaan ja määritellään selvästi. [29] Vaikka valittaja mainitsee nämä kaksi edellytystä, hän näyttää tekevän niin korostaakseen, että unionin yleinen tuomioistuin lausui ainoastaan toimivallan julkistamista [30] koskevasta ensimmäisestä edellytyksestä paneutumatta sen määritelmää koskevaan toiseen edellytykseen.

[27] Mainitun määräyksen mukaan on niin, että jos määrättävä kurinpitotoimi on kirjallinen huomautus tai kirjallinen varoitus, henkilöstöjohtaja tai tämän sijainen (palkkaluokkiin A–J kuuluvien jäsenten osata) tai johtokunnan jäsen, jolle henkilöstöhallinnon pääosasto raportoi (palkkaluokkiin K tai J kuuluvien jäsenten osata), voi tehdä päätöksen kurinpitomenettelyn aloittamisesta.

[28] Tuomio 9.7.2008 (F-89/07, EU:F:2008:97).

[29] Ks. erityisesti tuomio 12.3.2020, QB v. EKP (T-215/18, ei julkaistu, EU:T:2020:92, 142 kohta) ja tuomio 8.11.2021, AH v. Eurofound (T-52/19, EU:T:2021:537, 59 kohta).

[30] Edellä todetusta voidaan joka tapauksessa vain todeta, että – kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 50 kohdassa – henkilöstösääntöjen 8.3.17 artikla on julkaistu ja EKP on perustellut päätöstään olla julkaisematta 10.7.2018 tehtyä päätöstä kantajan edun vuoksi suojatakseen hänen mainettaan ajankohtana, jona ei voitu ennakoida kurinpitomenettelyn lopputulosta, ja päätös oli lisäksi annettu kantajalle tiedoksi. Unionin tuomioistuin vastasi toisaalta 23.9.1986 antamassaan tuomiossa AKZO Chemie ja AKZO Chemie UK v. komissio (5/85, EU:C:1986:328, 39 kohta) komission jäsenen valtuuttamista koskeneen päätöksen julkaisematta jättämistä perustuneeseen väitteeseen ja totesi, että komission jäsenen valtuuttamista koskevan päätöksen julkaisematta jättäminen ei johtanut siihen, että kantajilla ei olisi ollut mahdollisuutta riitauttaa mainitun päätöksen tai myönnetyn valtuutuksen nojalla tehdyn päätöksen lainmukaisuutta.

69. Edelleen alustavina huomautuksina minun on huomautettava, että tuomio Teeäär v. EKP,[31] johon EKP viittaa, saattaa johtaa ajatukseen siitä, että näitä kahta edellytystä ei ole tarpeen tutkia toimivallan jaon sääntöjenmukaisuudesta lausumiseksi ja siten sen selvittämiseksi, onko riidanalaisen päätöksen tehnyt toimivaltainen päätöksentekoelin.

70. Mainitun tuomion liian hätäinen tulkinta voi näet antaa vaikutelman, että kyseiset edellytykset olisi otettava huomioon vasta kun on osoitettu, että riidanalainen päätös on tehty ilman toimivaltaa. Tässä mielessä niitä sovellettaisiin sen selvittämiseksi, onko riidanalainen päätös kumottava käsiteltävän ratkaisuehdotuksen 36 kohdassa mainitun oikeuskäytännön valossa, jonka mukaan toimivallan jakoa koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen johtaa päätöksen kumoamiseen vain, jos laiminlyönti heikentää Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavilla henkilöstösäännöillä virkamiehille annettuja takeita tai hyvää henkilöstöhallintoa koskevia sääntöjä.[32]

71. Unionin yleinen tuomioistuin oli tuomioon Teeäär v. EKP[33] johtaneessa asiassa erityisessä tilanteessa, jossa oli epäselvyyttä riidanalaisen päätöksen tekijästä. Unionin yleisellä tuomioistuimella ei siten ollut tilaisuutta tarkastella mainitun päätöksen tekijän toimivaltaa koskevien sääntöjen selkeyttä. Toisaalta valittaja väittää käsiteltävässä asiassa, että henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklaan, sellaisena kuin unionin yleinen tuomioistuin on sitä tulkinnut, perustuva toimivallan jako on vastoin sekä hyvää hallintoa koskevia sääntöjä että unionin oikeuden yleistä periaatetta eli oikeusvarmuuden periaatetta, jonka loukkaaminen voi johtaa oikeussäännön pätemättömyyteen.

72. Oikeusvarmuuden periaatteesta ja henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklan selkeydestä unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa, että mainittu periaate ei ole esteenä sille, että kyseistä määräystä tulkitaan siten, että palvelujohtajan asiaa koskevat päätökset ilmaisevat johtokunnan päätöksiä, jolloin tämä kantaa niistä täysimääräisen vastuun ja ne on oikeudellisesti katsottava sen tekemisiksi.

73. Syistä, jotka olen esittänyt valittajan ensimmäisen perustelun hylkäämiseksi,[34] katson, että henkilöstösääntöjen 8.3.17 artikla on riittävän selkeä, jotta henkilöstön jäsenet ymmärtävät, että kurinpitoseuraamukset määrätään aina johtokunnan puolesta, joka ottaa niistä vastuun, ja että johtokunta voi tarvittaessa osallistua kurinpitomenettelyyn määrätäkseen kurinpitoseuraamuksen.[35] Tästä on tärkeää huomata, että mainitut syyt perustuvat perinteisiin tulkintaohjeisiin eli kyseisen määräyksen sanamuodon mukaiseen ja systeemiseen tulkintaan.

74. Unionin yleisen tuomioistuimen henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklasta tekemän tulkinnan mukaan johtokunnalla on tosin harkintavaltaa mahdollisessa osallistumisessaan palkkaluokkaan I tai sitä alempiin palkkaluokkiin kuuluvan jäsenen osalta aloitettavaan kurinpitomenettelyyn. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa, oikeusvarmuuden periaate ei kuitenkaan velvoita EKP:tä rajoittamaan harkintavaltaansa, jota sillä on kurinpidollista vastuuta koskevan sisäisen hallintonsa järjestämisessä.

31 Tuomio 7.11.2017 (T-555/16, ei julkaistu, EU:T:2017:817, 52 kohta).

32 Ks. tuomio 7.11.2017, Teeäär v. EKP (T-555/16, ei julkaistu, EU:T:2017:817, 52 kohta).

33 Tuomio 7.11.2017 (T-555/16, ei julkaistu, EU:T:2017:817, 47 kohta).

34 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 58–63 kohta.

35 Panen merkille, että valittaja itse myöntää unionin yleiselle tuomioistuimelle antamassaan vastauksessa sekä valituksessaan, että henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklan nojalla tehdyt palvelujohtajan päätökset on ”lainmukaisesti katsottava” johtokunnan tekemiksi ja että tämä ottaa täyden vastuun kyseisistä päätöksistä. Ks. valituksen 11 kohta ja unionin yleisessä tuomioistuimessa annetun vastauksen 11 kohta, joissa valittaja jopa toteaa, että asianomaiset päätökset on tehty ”johtokunnan nimissä”.

75. Panen käsiteltävästä asiasta täydentävästi merkille, että johtokunnan päätös osallistua kurinpitomenettelyyn perustui harkintaan eikä se ollut mielivaltainen.

76. Johtokunta ilmoitti ennen riidanalaisten päätösten tekoa vuonna 2019 valittajalle 10.7.2018 tekemällään päätöksellä osallistumisestaan menettelyyn ja esitti tämän taustalla olleet syyt.

77. Muistutettakoon, että johtokunnan päätös osallistua valittajan osalta aloitettuun kurinpitomenettelyyn perustui siihen, että johtokunta oli osallistunut valittajan pidättämiseen tehtävistään ja oli mukana tässä arkaluonteisessa asiassa. Päätös vastaa sekä palvelussuhteen ehdoissa että henkilöstösäännöissä vahvistettujen kurinpitomenettelyjä koskevien määräysten taustalla olevaa logiikkaa, jonka mukaan seuraamuksen vakavuus voi mahdollisesti vaikuttaa päätöksentekoelimeen ilman että henkilöstösääntöjä tarvitsisi muuttaa.[36] Päätös oli siis täysin valittajan ennakoitavissa.

78. Näin ollen on hylättävä valittajan toinen perustelu, jonka mukaan EKP:ssä henkilöstösääntöjen 8.3.17 artiklan nojalla toteutettu valtuuttamisjärjestelmä on ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen kanssa ja jonka mukaan kyseisessä järjestelmässä ei määritellä riittävän selkeästi toimivallan jakoa EKP:ssä.

79. Täten ei ole tarpeen tutkia valittajan kolmatta perustelua, jolla hän väittää, että koska hän on jo selvittänyt syyt, joiden vuoksi henkilöstökomitean kuuleminen olisi voinut vaikuttaa hänen tilanteeseensa, valituksenalaisessa tuomiossa on oikeudellinen virhe siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi kyseisen tuomion 52 kohdassa, ettei valittaja ollut menettänyt mitään taetta. Valittajan tältä osin esittämä arvostelu on näet todettava tehottomaksi siltä osin kuin se koskee ylimääräisiä näkökohtia. Toisaalta kuten valittajan ensimmäistä perustelua koskevasta tarkastelustani ilmenee, unionin yleinen tuomioistuin totesi perustellusti mainitun tuomion 44, 45 ja 51 kohdassa, ettei johtokunnalla ollut velvollisuutta kuulla henkilöstökomiteaa ennen 10.7.2018 päivätyn päätöksen ja riidanalaisten päätösten tekoa. Toisaalta on mahdollista, että valittaja esittää kolmannen perustelunsa siltä varalta, että unionin tuomioistuin katsoisi, että riidanalaiset päätökset on tehty ilman toimivaltaa ja että on tutkittava, onko riidanalaiset päätökset kumottava käsiteltävän ratkaisuehdotuksen 36 kohdassa mainitun oikeuskäytännön perusteella. Kuten tarkasteluni osoittaa, näin ei ole.

80. Edellä esitetystä seuraa, että ensimmäinen valitusperuste on perusteeton ja se on hylättävä kokonaisuudessaan.

VII Ratkaisuehdotus

81. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää valittajan ensimmäisen valitusperusteen kokonaisuudessaan perusteettomana.

[36] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 63 kohta.