

Asia C-619/23

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

6.10.2023

Ennakkoratkaisupyynnön esittävä tuomioistuin:

Administrativen sad Sofia-Oblast (Sofian alueen
hallintotuomioistuin, Bulgaria)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

21.9.2023

Kantajat:

”Ronos” OOD,

MA ja

TI

Vastaaja:

Komisia za zashtita na konkurensiata (KZK)

Pääasian kohde

TuomioistuINVALVONNAN kohteena ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa on Komisia za zashtita na konkurensiatan (kilpailuviranomainen, Bulgaria, jäljempänä KZK) päätös, jossa todetaan, että kilpailulakia (Zakon za zashtita na konkurensiata) on rikottu, koska yhteistyövelvoitetta ei ole noudatettu tämän lain 50 §:n nojalla suoritettussa tarkastuksessa.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

SEUT 267 artiklaan perustuva ennakkoratkaisupyyntö direktiivin (EU) 2019/1 3 ja 6 artiklan tulkinnasta SEU 4 artiklan 2 kohdan valossa

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1 6 artiklaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 3 artiklan kanssa, tulkittava SEU 4 artiklan 2 kohdan valossa siten, että sillä rajoitetaan kansallisen kilpailuviranomaisen valtuuksia tutustua tarkastuksen suorittamisen yhteydessä yksityiseen kirjeenvaihtoon, jonka loukkaamattomuus taataan jäsenvaltion perustuslaissa, kun perustuslaissa itsessään säädettyjä perusteita kirjeenvaihdon vapautta ja luottamuksellisuutta koskevan oikeuden rajoittamiseksi ei ole olemassa?

2. Onko 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1 6 artiklaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 3 artiklan kanssa, tulkittava SEU 4 artiklan 2 kohdan valossa siten, että kansallisen kilpailuviranomaisen suorittaman tarkastuksen yhteydessä henkilöllä, jolta pyydetään lupaa tutustua tallennusvälineeseen, on oikeus kieltää tutustuminen hänen yksityiseen kirjeenvaihtoonsa kuuluviin sisältöihin siksi, että yksityisen kirjeenvaihdon loukkaamattomuus taataan jäsenvaltion perustuslaissa eikä perustuslaissa itsessään säädettyjä perusteita kirjeenvaihdon vapautta ja luottamuksellisuutta koskevan oikeuden rajoittamiseksi ole olemassa?

Unionin oikeussäännöt ja oikeuskäytäntö

Euroopan unionista tehty sopimus (jäljempänä SEU) – 4 artiklan 2 kohta

Euroopan unionin perusoikeuskirja (jäljempänä perusoikeuskirja) – 7 ja 52 artikla

Perusoikeuskirjan selitykset

Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi 11.12.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1 (jäljempänä direktiivi 2019/1) – 32 ja 35 perustelukappale, 3 ja 6 artikla

Tuomio 11.12.2003, Minoan Lines v. komissio, T-66/99, EU:T:2003:337, 49 kohta

Tuomio 26.10.2010, CNOP ja CCG v. komissio, T-23/09, EU:T:2010:452, 40–41 kohta ja 69 kohta

Tuomio 14.11.2012, Prysmian ja Prysmian Cavi e Sistemi Energia v. komissio, T-140/09, ei julkaistu, EU:T:2012:597, 62 kohta

Tuomio 20.6.2018, České dráhy v. komissio, T-325/16, EU:T:2018:368, 165–170 kohta ja 173 kohta

Tuomio 5.10.2020, Les Mousquetaires ja ITM Entreprises v. komissio, T-255/17, EU:T:2020:460, 32–36 kohta, 39–40 kohta ja 42 kohta

Tuomio 9.3.2023, Les Mousquetaires ja ITM Entreprises v. komissio, C-682/20 P, EU:C:2023:170, 44 kohta

Kansallisen oikeuden säännökset ja kansallinen oikeuskäytäntö, joihin viitataan

Bulgarian perustuslaki (Konstitutsia na Republika Bulgaria, jäljempänä Bulgarian perustuslaki) – 5, 34 ja 57 §

Kilpailulaki (Zakon za zashtita na konkurentsia, jäljempänä ZZK) – 46, 47, 50, 51, 64, 100 ja 102 §

Hallintomenettelylaki (Administrativnoprotsesualen kodeks) – 144 § ja sitä seuraavat säännökset

Konstitutsionen sadin (perustuslakituomioistuin, Bulgaria) 18.4.2006 asiassa nro 11/2005 antama tuomio nro 4

Konstitutsionen sadin 12.3.2015 asiassa nro 8/2014 antama tuomio nro 2

Konstitutsionen sadin 10.2.1998 asiassa nro 17/1997 antama tuomio nro 1

Konstitutsionen sadin 29.5.2018 asiassa nro 4/2017 antama tuomio nro 10

Varhoven administrativen sadin (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria) 22.12.2000 asiassa nro 3351/2000 antama tuomio nro 7982

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 KZK aloitti 23.6.2022 tekemällään päätöksellä, joka perustui valtiovarainministerin ilmoitukseen, menettelyn, joka koski sen toteamista, että useammat yritykset ovat mahdollisesti rikkoneet ZZK:n 15 §:ää osallistumalla kiellettyyn sopimukseen ja/tai noudattamalla yhdenmukaistettua menettelytapaa (kartelli), millä pyrittiin kilpailun estämiseen, rajoittamiseen ja vääristämiseen hankintamenettelyä manipuloimalla.
- 2 Tämän menettelyn yhteydessä suoritettiin toimivaltaisen tuomioistuimen antamalla luvalla (ZZK:n 50 §:n 1 momentissa tarkoitettu) tarkastus ”Ronos” OOD:ssä ZZK:n 15 §:ssä tarkoitetun rikkomuksen kannalta olennaisten tosiseikkojen ja olosuhteiden tutkimiseksi, selvittämiseksi ja toteamiseksi. Tuomioistuimen antama lupa koski kaikkia tarkastettavan yrityksen käyttämiä tiloja, ajoneuvoja ja muita esineitä.
- 3 Tarkastuksen yhteydessä tarkastuksen johtaja ilmoitti läsnä oleville henkilöille nimenomaisesti, että tarkastajilla on oikeus ottaa haltuunsa kaikki tallennusvälineet ja tutustua kaikkiin seikkoihin, joita he pitivät olennaisina tarkastuksen kohteen kannalta. Tämän mukaisesti annettiin (kello 10.15) lupa

tutustua kannettavaan tietokoneeseen, joka kuului yhdelle läsnä olevan liikkeenjohdon jäsenistä (jäljempänä johtaja). Alustavan arvioinnin kannettavalle tietokoneelle suoritti KZK:n virkamies, joka oli tarkastusryhmän jäsen (jäljempänä tarkastaja). Viimeksi mainittu totesi, että kannettavalle tietokoneelle oli asennettu Viber-ohjelmistosovellus, jota käytetään yleensä yksityisen kirjeenvaihdon puhelu- ja viestisovelluksena ja joka on levinnyt laajalle Bulgariassa.

- 4 Johtajan kannettavaan tietokoneeseen asennettu Viber-sovellus oli yhdistetty häneen omaan ja ainoaan matkapuhelimeensa. Tarkastaja avasi kyseisen sovelluksen, tarkasteli sitä ja valmisti käydyn kirjeenvaihdon alustavan arvioinnin jälkeen näyttökuvat tietyistä – hänen mielestään tarkastuksen kannalta olennaisista – keskusteluista ja niiden sisällöistä kyseisenä ajankohtana (noin kello 10.45). Viber-sovellus sisälsi muitakin johtajan käymiä keskusteluja, joista ei valmistettu näyttökuvia.
- 5 Tarkastuksen alkaessa kaikille läsnäoleville henkilöille (mukaan lukien johtaja) ilmoitettiin nimenomaisesti, että ZKZ:n 47 §:n mukaan he eivät voi vedota laillisesti suojattuihin tietoihin, ja tämän vuoksi johtajalta ei pyydetty suostumusta Viber-sovelluksessa olevan kirjeenvaihdon sisällön tarkastelemiseksi. Tämän jälkeen (noin kello 15.00) todettiin, että Viber-sovelluksessa käydyn kirjeenvaihdon sisältö, josta oli aiemmin valmistettu näyttökuvat, oli lähes kokonaan poistettu.
- 6 Viber-kirjeenvaihdon poistamisen tarkkaa ajankohtaa ei voitu selvittää, mutta tarkastajan muistikuvien mukaan tarkastuksen johtaja varoitti tämän olosuhteen todettuaan, että Viber-viestien poistaminen johtaisi hyvin todennäköisesti seuraamukseen tarkastuksen estämisen vuoksi.
- 7 KZK totesi 6.10.2022 tekemässään päätöksessä, että KZK:n 46 §:ssä tarkoitettua yhteistyövelvoitetta on rikottu ja että Viber-sovelluksessa, joka oli yhdistetty johtajan puhelinumeroon, olevien keskustelujen (kirjeenvaihdon) sisältöjen poistamisella estettiin menettelyn kannalta olennaisiin sähköisiin ja digitaalisiin todisteisiin tutustuminen. Vastaavasti ”Ronos” OOD:lle määrättiin tehdystä rikkomuksesta 50 000 BGN:n suuruinen seuraamusmaksu ja kullekin kahdelle luonnolliselle henkilölle (kantajat MA ja TI), jotka olivat läsnä tarkastuksessa, myötävaikuttamisesta tämän rikkomuksen tekemiseen 500 BGN:n suuruinen seuraamusmaksu. Pääasia perustuu kolmeen kanteeseen, jotka ”Ronos” OOD, MA ja TI ovat nostaneet KZK:n päätöstä vastaan ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa.

Lyhyt esitys ennakkoratkaisupyyntöjen perusteluista

- 8 Sen arvioimiseksi, tarkoittaako Viber-sovelluksessa, joka oli yhdistetty johtajan puhelinumeroon, olevien keskustelujen sisältöjen poistaminen sitä, että KZK:n virkamiehiä estettiin tietyllä tavalla käyttämästä heillä ZKZ:n 50 §:n 2 momentin nojalla olevia valtuuksia (eli menettelyn kannalta olennaisten sähköisten ja

digitaalisten todisteiden haltuunotto, niihin tutustuminen ja niiden takavarikointi tarkastuksen aikana), ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on ensin tutkittava, onko Viber-sovelluksessa, joka oli asennettu johtajan kannettavaan tietokoneeseen ja yhdistetty hänen omaan matkapuhelimeensa, olevan johtajan kirjeenvaihdon haltuunottoa ja siihen tutustumista pidettävä KZK:n virkamiehillä olevien valtuuksien lainmukaisena käyttämisenä tarkastuksen suorittamisen yhteydessä.

- 9 Koska kyseinen sovellus oli yhdistetty johtajan ainoaan puhelinnumeroon, se sisälsi myös hänen yksityistä kirjeenvaihtoaan (keskusteluja), mikä ilmenee asiassa esitetyistä todisteista.
- 10 ZZK:n 46 §:n mukaan kaikkien luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden on tehtävä yhteistyötä, kun KZK käyttää tässä laissa tarkoitettuja valtuuksiaan. ZZK:n 47 §:n 1 momentin mukaan henkilöt, joita tämän lain mukaan kehoitetaan yhteistyöhön, eivät saa vedota ammatti- tai liikesalaisuuteen tai muuhun laillisesti suojattuun salaisuuteen, ja ZZK:n 50 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan KZK:n puheenjohtajan nimeämällä virkamiehillä on oikeus tutustua kaikkiin tallennusvälineisiin, mukaan lukien palvelimet, joihin voidaan päästä tietokonejärjestelmien tai muiden välineiden kautta ja jotka sijaitsevat tarkastuksen kohteena olevissa yrityksen tiloissa.
- 11 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin huomauttaa, että ZZK:n mainittujen säännösten ja unionin johdetun oikeuden säännösten, erityisesti direktiivin 2019/13 ja 6 artiklan, välillä ei ole ristiriitaa. ZZK:n säännökset ovat sopusoinnussa myös unionin tuomioistuimen merkityksellisen oikeuskäytännön ja perusoikeuskirjan 7 artiklan sekä vastaavasti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan kanssa, kun viimeksi mainittua määräystä luetaan yhdessä perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan kanssa.
- 12 Bulgarian perustuslaissa kansalaisille myönnetään kuitenkin vahvemmat takeet kirjeenvaihdon loukkaamattomuuden suojaamiseksi kuin unionin oikeudessa. Perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan kansalliset viranomaiset voivat rajoittaa jotakin kolmesta perusoikeudesta (yksityis- ja perhe-elämän, kodin ja kirjeenvaihdon kunnioittaminen), jos siitä on säädetty laissa ja se on välttämätöntä tietyn yleisen edun vuoksi. Bulgarian perustuslaissa kirjeenvaihdon loukkaamattomuutta kohdellaan toisin: Perustuslainsäätäjät on suoraan perustuslaissa (34 §) säätänyt, että kirjeenvaihdon loukkaamattomuutta koskevaa perusoikeutta voidaan rajoittaa vain tuomioistuimen antamalla luvalla ja yhteen ainoaan tarkoitukseen (peruste), nimittäin vakavien rikosten paljastamiseksi tai estämiseksi. Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin muistuttaa, että vaikka ZZK:n 15 §:ssä (ja SEUT 101 artiklassa) tarkoitettut kielletyt sopimukset ovat vakavin kilpailurikkomuksen muoto, ne eivät ole Bulgarian rikoslaissa (Nakazatelen kodeks) tarkoitettuja rikoksia.

- 13 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on tietoinen siitä, että perusoikeuksien käyttämistä voidaan lähtökohtaisesti rajoittaa, mikäli sillä pyritään hyväksyttävään tavoitteeseen, tämä tavoite voidaan saavuttaa tällaisella perusoikeuden rajoituksella ja kyseinen sääntely on vähiten ankara keino hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi (perustuslaillisen oikeasuhteisuusvaatimuksen perinteiset osatekijät, kun rajoja perusoikeuksien käyttämiselle määritetään). Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tuntee myös kansallisten kilpailuviranomaisten valtuuksien ja tehtävien merkityksen sekä olennaisen tavoitteen, johon sisämarkkinoiden kilpailun suojelulla pyritään. Se ottaa huomioon keinot, joista unionin oikeudessa säädetään tasapainon löytämiseksi yleisen ja yksityisen edun välillä ja joiden tarkoituksena on varmistaa tarkastusten, jotka ovat välttämätön väline kilpailuviranomaisten tehtävien suorittamisessa, tehokas vaikutus.
- 14 Käsiteltävässä asiassa rajat Bulgarian perustuslaissa sallitulle yksityisen ja julkisen edun tasapainottamiselle ilmenevät kuitenkin voimassa olevista hallinto-oikeudellisista säännöksistä, ja koska pääasiaan sovellettavassa laissa ei pysytä näissä rajoissa, se on ristiriidassa Bulgarian perustuslain 34 §:n kanssa. Sellainen (vaikkakin laissa vahvistettu) säännöstö, jolla rajoitetaan kirjeenvaihdon loukkaamattomuutta koskevaa perusoikeutta muista kuin Bulgarian perustuslaissa mainituista syistä, on paitsi kielletty, myös perustuslain vastainen. Näin ollen tällaisen laissa säädetyn rajoituksen oikeasuhteisuutta ja kohtuullisuutta ei voida arvioida, ja näin on riippumatta siitä, minkä yleisen, valtion tai muun korkeatasoisen edun mukainen se on.
- 15 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että pääasian kannalta merkitykselliset ZZK:n säännökset (eli 47 § ja 50 §:n 2 momentin 5 kohta) ovat vastoin Bulgarian perustuslain 34 §:n 2 momenttia, ja näin ollen ne on jätettävä soveltamatta käsiteltävässä asiassa.
- 16 ZZK:n 47 §:n ja 50 §:n 2 momentin 5 kohdan säännökset ovat kuitenkin, kuten edellä todetaan, sopusoinnussa direktiivin 2019/1 6 ja 3 artiklan kanssa, joten jos ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin jättäisi edellä mainitut ZZK:n säännökset soveltamatta Bulgarian perustuslain vastaisina, se jättäisi soveltamatta myös edellä mainitut unionin oikeuden säännökset, jolloin se laiminlöisi velvollisuutensa varmistaa näiden säännösten täysi vaikutus.
- 17 Kansallisen tuomioistuimen, jonka on toimivaltansa puitteissa sovellettava unionin oikeuden säännöksiä, on varmistettava näiden säännösten täysi vaikutus, mutta jos se ei voi itse päätyä unionin oikeuden mukaiseen tulkintaan, sen on pyydettävä unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua kyseisen unionin oikeussäännön tulkinnasta, ja unionin tuomioistuimen on annettava kaikki tarpeelliset tulkintaan liittyvät ohjeet. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mielestä unionin tuomioistuimen tulkinta mainituista unionin oikeussäännöistä on näin ollen tarpeen, kun erityisesti otetaan huomioon vahvemmat takeet, jotka Bulgarian perustuslaissa myönnetään kirjeenvaihdon vapautta ja luottamuksellisuutta koskevan kansalaisten perusoikeuden suojaamiseksi.

- 18 Peruste näille vahvemmillle takuille liittyy Bulgarian **kansalliseen identiteettiin** SEU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin huomauttaa seuraavaa:
- 19 Vuosina 1944–1990 julkista valtaa käytti pääasiallisesti Darzhavna sigurnost (Bulgarian valtion turvallisuuspalvelu, jäljempänä DS) eli laitos, joka yhdisti Bulgarian kansantasavallan tiedustelupalvelut. DS:llä oli oma alayksikkö, jonka tehtävänä oli kirjeenvaihdon tarkastus ja operatiivisten salakuuntelutekniikoiden käyttö. Tarkkoja ja yksiselitteisiä tietoja tämän yksikön suorittamien toimenpiteiden laajuudesta ei julkaistu, mutta Bulgarian yhteiskunnassa muodostui kuitenkin vakaa käsitys siitä, että näitä toimenpiteitä kohdistettiin laajasti ja ilman mitään valvontaa suureen määrään henkilöitä. Bulgarian yhteiskunta suhtautuu vielä tänäänkin erityisen valppaasti yksityisen kirjeenvaihdon loukkaamattomuuteen.
- 20 Kun voimassa oleva perustuslaki annettiin, Veliko narodno sabranien (suuri kansalliskokous, Bulgaria) jäsenet kävivät näin ollen vakavaa julkista ja poliittista keskustelua kirjeenvaihdon loukkaamattomuutta koskevan sääntelyn tekstistä. Kahdesta versiosta keskusteltiin: (1) hyväksytään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa täysin vastaava teksti, ja (2) hyväksytään teksti, jossa kansalaisten kirjeenvaihdon loukkaamattomuudelle myönnetään vahvemmat takeet. Jälkimmäinen tekstiversio, jonka mukaan rajoitukset kirjeenvaihdon loukkaamattomuutta koskevaan oikeuteen on vahvistettava nimenomaisesti itse perustuslaissa, hyväksyttiin ylivoimaisella enemmistöllä. Ajatus siitä, että tämän perusoikeuden rajoittamisesta säädettäisiin tavallisessa laissa, hylättiin sillä perusteella, että vain perustuslain säännöksellä voitiin varmistaa, että vuosikymmeniä kestänyt moitittava käytäntö, joka koski kaikkien kansalaisten kirjeenvaihdon tarkastamista sellaisissa erityislaeissa olevien lukuisten poikkeussääntöjen puitteissa, joilla pyrittiin muihin kuin perustuslaissa mainittuihin tavoitteisiin, saatiin loppumaan.
- 21 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa Konstitutsionen sadin vakiintuneeseen ja yhtenäiseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan Bulgarian perustuslain 34 §:ssä myönnetään vahvemmat takeet kirjeenvaihdon loukkaamattomuudelle kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja perusoikeuskirjan 7 artiklassa, koska siinä säädetään suppeammin tämän oikeuden rajoittamista koskevista perusteista ja menettelyistä. Tätä eroavuutta yhtäältä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perusoikeuskirjan ja toisaalta Bulgarian perustuslain välillä ei kuitenkaan pitäisi tulkita ristiriidaksi kirjeenvaihdon loukkaamattomuuden alalla vaan edullisemmän säännösten antamiseksi tämän perusoikeuden suojaamiseksi. On tunnettua, että vaatimukset, joita Euroopan ihmisoikeussopimuksessa asetetaan oikeuksien antamiselle, on tunnustettava vähimmäistasoksi kansallisessa perustuslaissa ja tavallisessa laissa vahvistetussa perusoikeuksien suojassa. Samalla luottamuksellisen kirjeenvaihdon julkistamisen on, jotta se olisi perustuslain mukaista, kuitenkin vastattava täysin Bulgarian perustuslain 34 §:n 2 momentissa säädettyjä edellytyksiä tämän oikeuden rajoittamiseksi.

- 22 Jäsenvaltioiden perustuslakien ja unionin oikeuden välisen suhteen määrittäminen on näin ollen keskeistä nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyyntön ratkaisun kannalta. Käsiteltävässä asiassa on tarpeen selvittää Bulgarian perustuslaissa vahvistettujen perusoikeuksia koskevien takeiden ja unionin oikeussääntöjen, joita kansallisen tuomioistuimen on sovellettava, välinen suhde. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on tosin otettava huomioon unionin oikeuden ensisijaisuus kansalliseen oikeuteen nähden, mutta tämä ei saa vaikuttaa vahvempiin takeisiin, joista Bulgarian perustuslaissa säädetään kirjeenvaihdon vapautta ja loukkaamattomuutta koskevan kansalaisten perusoikeuden suojaamiseksi.
- 23 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mielestä ennakkoratkaisukysymyksiin on näin ollen vastattava myöntävästi, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltion perustuslaki sisältää subjektiivisen oikeuden, joka tosin vastaa perusoikeuskirjan 7 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taattua oikeutta mutta jonka osalta on säädetty kattavammasta suojasta, ja tämän oikeuden merkitys jäsenvaltion kansalaisille määrittää sen sisällön osana kyseisen valtion kansallista identiteettiä.