UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu neljäs jaosto)

22 päivänä tammikuuta 2025 *

Henkilöstö – Sopimussuhteiset toimihenkilöt – Palkkaus – Ulkomaankorvaus – Ulkomaankorvauksen epääminen – Viiden vuoden viitejakson laskeminen – Henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohta – Vastuu

Asiassa T-1093/23,

AH, edustajinaan asianajajat A. Guillerme, T. Bontinck ja L. Bouchet,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään T. Bohr ja L. Hohenecker,

vastaajana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. da Silva Passos sekä tuomarit N. Półtorak (esittelevä tuomari), I. Reine, P. Nihoul ja T. Pynnä,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Ramette,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esitetyn, erityisesti 11.7.2024 toteutetun prosessinjohtotoimen ja komission unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 25.7.2024 toimittaman vastauksen,

ottaen huomioon 25.9.2024 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Kantaja AH vaatii SEUT 270 artiklaan perustuvalla kanteellaan ensinnäkin Euroopan komission henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston (Paymaster Office, jäljempänä PMO) 9.2.2023 tekemän päätöksen, jossa se epäsi kantajalta oikeuden ulkomaankorvaukseen

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

(jäljempänä riidanalainen päätös), kumoamista, toiseksi sitä, että hänellä tunnustetaan olevan oikeus ulkomaankorvaukseen 1.2.2023 alkaen, ja kolmanneksi sen henkisen kärsimyksen korvaamista, jonka hän väittää hänelle aiheutuneen riidanalaisesta päätöksestä.

Asian tausta

2 Kantaja on Italian kansalainen, joka on asunut Brysselissä (Belgia) 16.5.2017 lähtien.

3 Alueiden komitea otti kantajan 1.10.2022 palvelukseensa tehtäväryhmän I sopimussuhteisena toimihenkilönä ajanjaksolle 1.10.2022–30.9.2023. Alueiden komitea vahvisti kantajan taloudelliset oikeudet hänen aloittaessa tehtävänsä kyseisessä elimessä ja myönsi hänelle Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen (jäljempänä henkilöstösäännöt) 69 artiklassa tarkoitetun ulkomaankorvauksen, joka lasketaan henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti.

4 Neuvoston pääsihteeristön otettua kantajan palvelukseensa tehtäväryhmän I sopimussuhteisena toimihenkilönä kantaja päätti tehtävänsä alueiden komiteassa 31.1.2023. Hän aloitti tehtävänsä neuvoston pääsihteeristössä seuraavana päivänä.

5 PMO antoi 9.2.2023 kantajalle tiedoksi riidanalaisen päätöksen, jossa se vahvisti kantajan taloudelliset oikeudet hänen aloittaessaan tehtävänsä neuvoston pääsihteeristössä.

6 Saatuaan riidanalaisen päätöksen kantaja lähetti PMO:n työntekijälle sähköpostiviestin, jossa hän vaati, että hänelle selitetään, miksi hänellä ei ole oikeutta ulkomaankorvaukseen sen perusteella, että hän on palvelussuhteessa neuvoston pääsihteeristöön, vaikka hänelle oli myönnetty oikeus ulkomaankorvaukseen hänen ollessa palvelussuhteessa alueiden komiteaan ennen tehtäviensä aloittamista neuvoston pääsihteeristössä.

7 PMO:n työntekijä vastasi kantajalle 6.3.2023 ja 7.3.2023 päivätyillä sähköpostiviesteillä, että yhtäältä kantajan palvelussuhde neuvoston pääsihteeristöön merkitsi uutta tehtävien aloittamista siitä huolimatta, että hänen työsopimuksensa neuvoston pääsihteeristön kanssa alkoi keskeytyksettä sen jälkeen, kun hänen palvelussuhteensa alueiden komiteaan oli päättynyt. Kyseinen toimihenkilö totesi toisaalta, että kun otettiin huomioon se, että kantaja oli työskennellyt ja asunut Belgiassa koko henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn viitejakson ajan eli 1.8.2017–31.7.2022, kantajalla ei ollut oikeutta ulkomaankorvaukseen.

8 Kantaja valitti riidanalaisesta päätöksestä 28.4.2023 henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

9 Komissio antoi 11.8.2023 työsopimusten tekemiseen toimivaltaisena viranomaisena päätöksen, jossa se hylkäsi kantajan tekemän valituksen ja joka annettiin kantajalle tiedoksi samana päivänä.

Asianosaisten vaatimukset

10 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– tunnustaa kantajan oikeuden ulkomaankorvaukseen 1.2.2023 alkaen

– velvoittaa komission maksamaan kantajalle 5 000 euroa korvauksena henkisestä kärsimyksestä

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

11 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Kumoamisvaatimukset

12 Kantaja esittää kumoamisvaatimustensa tueksi kaksi kanneperustetta. Ensimmäinen kanneperuste perustuu ilmeiseen arviointivirheeseen ja henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan tulkintaa koskevaan oikeudelliseen virheeseen. Toinen kanneperuste perustuu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistetun hyvän hallinnon periaatteen loukkaamiseen.

13 Kantaja väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, että kun otetaan huomioon hänen ja Euroopan unionin välisen työsuhteen toiminnallinen jatkuvuus ja ulkomaankorvauksen tarkoitus, työsopimusten tekemiseen toimivaltainen viranomainen teki ilmeisen arviointivirheen ja henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan tulkintaa koskevan oikeudellisen virheen vahvistaessaan viitejakson uudelleen kantajan aloittaessa tehtävänsä neuvoston pääsihteeristössä.

14 Kantaja väittää tältä osin ensinnäkin, että se, ettei kahden työsopimuksen, joista ensimmäisen hän teki alueiden komitean kanssa ja toisen neuvoston pääsihteeristön kanssa, välillä ollut ajallista keskeytystä, osoittaa hänen ja unionin hallinnon välisen työsuhteen toiminnallisen jatkuvuuden, joka on omiaan johtamaan siihen, että ulkomaankorvausta koskevaa oikeutta, joka kantajalle myönnettiin hänen aloittaessa tehtävänsä alueiden komiteassa, pidennetään automaattisesti.

15 Kantajan mukaan unionin tuomioistuimen 15.12.2022 antamasta tuomiosta Picard v. komissio (C-366/21 P, EU:C:2022:984) ilmenee yhtäältä, että toimihenkilön työsuhdetta unionin hallinnon kanssa on arvioitava kokonaisuutena ottamatta huomioon työnantajana olevia toimielimiä tai laitoksia. Kantajan mukaan mainitusta tuomiosta ja unionin yleisen tuomioistuimen 14.12.2018 antamasta tuomiosta Torné v. komissio (T-128/17, EU:T:2018:969) ilmenee toisaalta, että henkilöstösääntöjen säännöksiä, jotka koskevat toimihenkilön ja unionin hallinnon välistä työsuhdetta, on tulkittava tavalla, jolla säilytetään työsuhteen toiminnallinen jatkuvuus.

16 Kantaja väittää toiseksi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ulkomaankorvauksen, sellaisena kuin se on vahvistettu henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdassa, tarkoitus on hyvittää ne erityiset kustannukset ja haitat, joita aiheutuu toimihenkilöille, jotka unionin palvelukseen tullessaan joutuvat muuttamaan asuinpaikkansa kotivaltiosta asemapaikan valtioon ja sopeutumaan uuteen elinympäristöön (ks. vastaavasti tuomio 14.7.2021, KO v. komissio, T-389/20, ei julkaistu, EU:T:2021:436, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)

erottelematta sitä, onko kyse tehtävien aloittamisesta tietyssä toimielimessä tai tietyssä laitoksessa. Kantajan mukaan tästä seuraa, että tilanteessa, jossa asemamaahan alun perin muuttanut toimihenkilö vaihtaa työpaikkaansa unionissa asemamaataan vaihtamatta ja jossa kahden työsopimuksen välillä ei ole keskeytystä, toimihenkilön ja unionin välisen työsuhteen toiminnallinen jatkuvuus säilyy. Kantaja väittää nimittäin, että tällainen muutos on luonteeltaan puhtaasti muodollinen ja että sillä ei ole mitään vaikutusta niiden etujen ja haittojen luonteeseen tai tasoon, joita toimihenkilölle aiheutuu unionin palvelukseen tulemisesta.

17 Kantaja lisää, että päinvastaisella tulkinnalla, jonka mukaan silloin, kun on kyse peräkkäisistä työsopimuksista saman jäsenvaltion alueella sijaitsevien unionin toimielinten ja laitosten palveluksessa, ulkomaankorvausta koskevaa oikeutta koskeva laskenta on suoritettava aina kullakin tehtävien aloittamishetkellä, syrjittäisiin toimihenkilöitä, joiden osalta ei ole olemassa minkäänlaista liikkuvuusjärjestelmää, suhteessa muun muassa virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 2 artiklan f alakohdassa tarkoitettuihin toimihenkilöihin, joiden osalta on otettu käyttöön virastojen välisiä liikkuvuusjärjestelmiä.

18 Kantaja väittää kolmanneksi, että työsopimusten tekemiseen toimivaltainen viranomainen teki ilmeisen arviointivirheen evätessään häneltä ulkomaankorvauksen virkamiestuomioistuimen 5.12.2012 antaman tuomion Grazyte v. komissio (F-76/11, ei julkaistu, EU:F:2012:173) perusteella. Kantajan mukaan on näet niin, että mainittuun tuomioon johtaneen asian kantajan tilanne poikkesi hänen tilanteestaan, koska hänet peräkkäin palvelukseensa ottaneet unionin virastot sijaitsivat eri jäsenvaltioissa.

19 Komissio kiistää kantajan argumentit.

20 Komissio väittää ensinnäkin yhtäältä, että unionin tuomioistuimen 15.12.2022 antama tuomio Picard v. komissio (C-366/21 P, EU:C:2022:984) ja unionin yleisen tuomioistuimen 14.12.2018 antama tuomio Torné v. komissio (T-128/17, EU:T:2018:969) sisältävät tehtävien aloittamisen käsitteen, joka on ominainen unionin eläkejärjestelmään suoritettavia eläkemaksuja koskevalle erityiselle asiayhteydelle. Komission mukaan on nimittäin niin, että koska on olemassa vain yksi eläkejärjestelmä, johon kaikki virkamiehet ja toimihenkilöt suorittavat eläkemaksuja koko palvelusajaltaan unionin eri toimielimissä ja laitoksissa, unionin tuomioistuin ja unionin yleinen tuomioistuin tulkitsivat mainittua käsitettä toimihenkilöiden työsuhteen toiminnallisen jatkuvuuden valossa.

21 Komissio väittää toisaalta, ettei ole tarpeen viitata unionin tuomioistuimen 15.12.2022 antamaan tuomioon Picard v. komissio (C-366/21 P, EU:C:2022:984) eikä unionin yleisen tuomioistuimen 14.12.2018 antamaan tuomioon Torné v. komissio (T-128/17, EU:T:2018:969), koska henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevassa ulkomaankorvausta koskevan 4 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitetusta tehtävien aloittamisen käsitteestä on jo olemassa nimenomaista oikeuskäytäntöä.

22 Komissio väittää toiseksi, että edellä 16 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että ulkomaankorvausta koskevan oikeuden määrittäminen on suoritettava joka kerta, kun henkilö aloittaa tehtävänsä uuden työnantajan palveluksessa. Komission mukaan on näin ollen niin, että vaikkei kantajan työsopimusten välillä ollutkaan keskeytystä, kyseiset sopimukset oli tehty kahden sellaisen eri työnantajan kanssa, jotka ovat erillisiä oikeushenkilöitä.

23 Komissio katsoo lisäksi, etteivät virkamiehet ja toimihenkilöt ole toisiinsa rinnastettavissa olevassa tilanteessa. Komission mukaan oikeuskäytännöstä näet ilmenee, että sopimussuhteisilla tai väliaikaisilla toimihenkilöillä ei ole oikeutta siirtoon, koska muuhun henkilöstöön sovellettavissa palvelussuhteen ehdoissa ei ole säännöksiä siirrosta, toisin kuin virkamiehiin sovellettavissa säännöissä.

24 Komissio esittää kolmanneksi virkamiestuomioistuimen 5.12.2012 antaman tuomion Grazyte v. komissio (F-76/11, ei julkaistu, EU:F:2012:173) osalta, ettei se seikka, että työpaikan vaihtumisesta ei seuraa asemamaan vaihtuminen, aseta kyseisen tuomion soveltamista kyseenalaiseksi. Komission mukaan unionin yleinen tuomioistuin katsoi nimittäin 13.7.2018 antamassaan tuomiossa Quadri di Cardano v. komissio (T-273/17, EU:T:2018:480) edellä mainittuun tuomioon nojautuen, että kyseisen asian kantajan ja samassa jäsenvaltiossa sijaitsevien unionin eri toimielinten ja laitosten välisten eri työsopimusten välillä ei ollut jatkuvuutta.

25 Tältä osin on muistutettava, että muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen, joiden soveltamisalaan kantaja sopimussuhteisena toimihenkilönä kuuluu, 92 artiklassa säädetään peräkkäisillä viittauksilla muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 20 ja 21 artiklaan, että sopimussuhteiset toimihenkilöt voivat saada henkilöstösääntöjen 69 artiklassa säädettyä ulkomaankorvausta, jonka myöntämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt vahvistetaan henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevassa 4 artiklassa.

26 Henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan ulkomaankorvaus, joka on 16 prosenttia virkamiehelle maksettavan peruspalkan, kotitalouslisän ja huollettavana olevasta lapsesta maksettavan lisän kokonaismäärästä, myönnetään virkamiehelle, joka täyttää kaksi seuraavaa kumulatiivista edellytystä:

– hän ei ole eikä ole koskaan ollut sen valtion kansalainen, jonka alueella hänen asemapaikkansa sijaitsee,

– hän ei ole kuusi kuukautta ennen tehtäviensä aloittamista päättyvän viiden vuoden jakson aikana asunut vakituisesti tai harjoittanut pääasiallista ansiotoimintaansa kyseisen valtion eurooppalaisella alueella; tätä säännöstä sovellettaessa ei oteta huomioon olosuhteita, jotka aiheutuvat toiselle valtiolle tai kansainväliselle organisaatiolle suoritetuista palveluksista.

27 Valituksen hylkäämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyksi viiden vuoden viitejaksoksi vahvistettiin 1.8.2017–31.7.2022 eli siis päivämäärää 1.2.2023, jona neuvoston pääsihteeristö otti kantajan palvelukseensa, edeltänyttä kuutta kuukautta aiemmin päättyneet viisi vuotta.

28 Työsopimusten tekemiseen toimivaltainen viranomainen katsoi näin ollen virkamiestuomioistuimen 5.12.2012 antaman tuomion Grazyte v. komissio (F-76/11, ei julkaistu, EU:F:2012:173) perusteella, että kantajan ottaminen neuvoston pääsihteeristön palvelukseen merkitsi uutta tehtävien aloittamista. Työsopimusten tekemiseen toimivaltainen viranomainen viittasi nimittäin valituksen hylkäämistä koskevan päätöksen 20 kohdassa viimeksi mainittuun tuomioon ja selitti, että virkamies tai toimihenkilö, joka on otettu peräkkäin palvelukseen sellaisissa unionin eri toimielimissä tai laitoksissa, jotka ovat erillisiä oikeushenkilöitä, ei voi vedota eri työsopimusten väliseen jatkuvuuteen ja että toisen työnantajan kanssa tehty uusi työsopimus merkitsee lähtökohtaisesti katkosta työsuhteeseen.

29 Koska kantaja oli ilmoittanut tehtävien aloittamisen yhteydessä täytetyssä lomakkeessa saapuneensa Belgiaan 16.5.2017, työsopimusten tekemiseen toimivaltainen viranomainen totesi valituksen hylkäämistä koskevan päätöksen 26 ja 27 kohdassa, että kantajalla oli ollut vakinainen asuinpaikka Brysselissä koko viitejakson ajan ja että hänellä ei siten ollut oikeutta ulkomaankorvaukseen.

30 Kantaja kiistää tämän päätelmän ja katsoo, että viitejakso, jonka perusteella ulkomaankorvausta koskeva oikeus määräytyy, on laskettava siitä hetkestä alkaen, kun hän ensimmäisen kerran aloitti tehtävät unionin palveluksessa 1.10.2022 alueiden komiteassa. Kantajan mukaan on näin ollen niin, että koska hän saapui Belgiaan 16.5.2017, hänellä ei ollut siellä vakinaista asuinpaikkaa koko tällä tavoin lasketun viitejakson (eli 1.4.2017–31.3.2022) ajan ja vastaavasti ulkomaankorvauksen, joka hänelle myönnettiin hänen aloittaessaan tehtävänsä alueiden komiteassa, myöntämistä olisi pitänyt automaattisesti jatkaa.

31 Kantaja väittää, että kun otetaan huomioon ulkomaankorvauksen tarkoitus, työnantajan vaihtuminen – joka ei johtanut asemamaan vaihtumiseen – unionin sisällä ilman, että hänen kahden työsopimuksensa välillä on ajallista keskeytystä, on luonteeltaan puhtaasti muodollinen, eikä sillä ole mitään vaikutusta niiden kustannusten ja haittojen luonteeseen tai tasoon, joita kantajalle aiheutuu unionin palvelukseen tulemisesta.

32 Tältä osin on todettava, että kuten kantaja perustellusti väittää, ulkomaankorvauksen tarkoituksena on hyvittää ne erityiset kustannukset ja haitat, joita aiheutuu virkamiehille ja toimihenkilöille, jotka unionin palvelukseen tullessaan joutuvat muuttamaan asuinpaikkansa kotivaltiosta asemamaahan ja sopeutumaan uuteen elinympäristöön (ks. tuomio 14.7.2021, KO v. komissio, T-389/20, ei julkaistu, EU:T:2021:436, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Tämän tarkoituksen huomioon ottaen virkamiestuomioistuin on tosin katsonut, että henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan säännöksiä on tulkittava siten, että kun ulkomaankorvausta hakeva henkilö on työskennellyt usean eri viraston palveluksessa, päivä, jona viitejakso päättyy, on tämän henkilön kyseisen viraston palvelukseen tulopäivä, sellaisena kuin siitä määrätään väliaikaisen toimihenkilön työsopimuksessa, jonka perusteella ulkomaankorvausta haetaan (tuomio 5.12.2012, Grazyte v. komissio, F-76/11, EU:F:2012:173, 46 kohta).

34 On kuitenkin todettava, että nyt käsiteltävän asian kantajan tilanne poikkeaa virkamiestuomioistuimen 5.12.2012 antamaan tuomioon Grazyte v. komissio (F-76/11, EU:F:2012:173) johtaneen asian kantajan tilanteesta. Kuten kantaja väittää, viimeksi mainittuun tuomioon johtaneessa asiassa uuden tehtävien aloittamisen huomioon ottamista voitiin perustella erityisillä olosuhteilla eli sillä, että uuden työsopimuksen tekeminen johti kyseisen asian kantajan asemamaan vaihtumiseen. Virkamiestuomioistuin katsoi nimittäin olleen kiistatonta, että jäsenvaltion alueella sijaitsevassa virastossa työskennellyt henkilö, jonka jonkin toisen jäsenvaltion alueella sijaitseva toinen virasto ottaa palvelukseensa, on tilanteessa, jossa hän on ”ulkomailla”, koska hänen on sopeuduttava uuteen elinympäristöön (tuomio 5.12.2012, Grazyte v. komissio, F-76/11, EU:F:2012:173, 46 kohta).

35 Komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on seurannut virkamiestuomioistuimen 5.12.2012 antamassa tuomiossa Grazyte v. komissio (F-76/11, EU:F:2012:173) omaksumaa henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan tulkintaa myöhemmässä

oikeuskäytännössään, josta ilmenee, että taloudellisten oikeuksien, joihin myös ulkomaankorvaus kuuluu, määrittäminen on suoritettava joka kerta, kun henkilö aloittaa tehtävänsä uuden työnantajan palveluksessa.

36 Tältä osin on huomattava, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi 14.7.2021 antamassaan tuomiossa KO v. komissio (T-389/20, ei julkaistu, EU:T:2021:436, 45 kohta), 15.9.2021 antamassaan tuomiossa LF v. komissio (T-466/20, EU:T:2021:574, 113 kohta) ja 13.7.2018 antamassaan tuomiossa Quadri di Cardano v. komissio (T-273/17, EU:T:2018:480, 112 kohta) pääasiallisesti, että kun toimihenkilön ja sellaisten unionin toimielinten ja laitosten, jotka ottavat kyseisen henkilön palvelukseensa peräkkäin, välisten eri työsopimusten välillä ei ole jatkuvuutta, asianomaisen henkilön taloudellisten oikeuksien, joihin myös ulkomaankorvaus kuuluu, määrittäminen on suoritettava joka kerta, kun henkilö aloittaa tehtävänsä uuden työnantajan palveluksessa. Unionin yleinen tuomioistuin täsmensi, että viitejakso ja henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettyjen edellytysten tutkimisen yhteydessä huomioon otettavat merkitykselliset tosiseikat poikkeavat tämän johdosta toisistaan kunkin työsopimuksen kohdalla ja että näissä olosuhteissa kyseessä oleva henkilö ei voi aloittaessaan tehtäviään toimielimessä vedota aiempiin ulkomaankorvauksen myöntämistä koskeviin päätöksiin.

37 Kuten komissio väittää, unionin yleinen tuomioistuin ei katsonut yhdessäkään edellä olevassa 36 kohdassa viitatussa asiassa, että toimihenkilön ja unionin toimielinten ja laitosten välisten eri työsopimusten välillä olisi ollut sellainen jatkuvuus, jonka perusteella uutena työnantajana oleva toimielin tai virasto saattoi olla määrittämättä uudelleen oikeutta ulkomaankorvaukseen tehtäessä uusi työsopimus uuden työnantajan kanssa.

38 On kuitenkin todettava, että edellä 36 kohdassa mainittujen asioiden kantajien tilanne poikkesi nyt käsiteltävän asian kantajan tilanteesta.

39 Tuomioon 14.7.2021, KO v. komissio (T-389/20, ei julkaistu, EU:T:2021:436) johtaneessa asiassa kahden komission kanssa tehdyn työsopimuksen välissä oli yli vuoden pituinen keskeytys (tuomio 14.7.2021, KO v. komissio, T-389/20, ei julkaistu, EU:T:2021:436, 5 kohta). Ulkomaankorvauksen epääminen oli lisäksi perusteltavissa sillä, että mainitussa asiassa kantaja oli vakiinnuttanut elinetujensa tavanomaisen keskuksen asemamaahansa eli Belgiaan jo kauan ennen viitejakson alkamista (tuomio 14.7.2021, KO v. komissio, T-389/20, ei julkaistu, EU:T:2021:436, 30–32 kohta).

40 Tuomioon 15.9.2021, LF v. komissio (T-466/20, EU:T:2021:574) johtaneessa asiassa oli puolestaan niin, että vaikka kyseisen asian kantajan työsopimukset eivät olleetkaan johtaneet asemamaan vaihtumiseen, sopimukset oli tehty kahden eri työnantajan kanssa ja sopimusten välissä oli ollut neljän kuukauden ajanjakso, jonka aikana kantaja oli ollut rekisteröityneenä työnhakijaksi (tuomio 15.9.2021, LF v. komissio, T-466/20, EU:T:2021:574, 113 kohta).

41 Tuomioon 13.7.2018, Quadri di Cardano v. komissio (T-273/17, EU:T:2018:480) johtaneessa asiassa tilanne oli taas se, että vaikka kantaja oli tehnyt useita työsopimuksia samassa jäsenvaltiossa sijainneiden virastojen ja toimielinten kanssa, tiettyjen näiden sopimusten välillä oli ollut keskeytys (tuomio 13.7.2018, Quadri di Cardano v. komissio, T-273/17, EU:T:2018:480, 112 kohta). Kyseisestä tuomiosta ilmenee kuitenkin, että kantajan ja kyseessä olleiden virastojen välisen kahden viimeisimmän työsopimuksen välillä ei ollut ollut ajallista keskeytystä ja että

kantaja oli lisäksi saanut perusteettomasti ulkomaankorvausta kyseisistä kahdesta sopimuksesta ensimmäisen aikana (tuomio 13.7.2018, Quadri di Cardano v. komissio, T-273/17, EU:T:2018:480, 24–26 ja 29 kohta).

42 Näin ollen edellä tarkastelluissa asioissa tilanne oli se, että toimihenkilöiden ja unionin toimielinten ja virastojen välisten työsopimusten välillä oli ollut ajallinen keskeytys. Näin ei kuitenkaan ole nyt käsiteltävässä asiassa, sillä kantaja aloitti neuvoston pääsihteeristön palveluksessa seuraavana päivänä siitä, kun hänen työsopimuksensa alueiden komitean kanssa päättyi.

43 On lisäksi huomautettava, että komission 25.7.2024 antamasta vastauksesta prosessinjohtotoimeen ilmenee, että muut unionin toimielimet ja virastot eivät ole välttämättä seuranneet PMO:n nyt käsiteltävässä asiassa omaksumaa lähestymistapaa. Tästä seuraa tältä osin, että tiettyjen unionin toimielinten osalta työnantajan vaihtumisella unionin sisällä ei ole vaikutusta ulkomaankorvausta koskevaan oikeuteen sillä edellytyksellä, että työsopimusten välillä ei ole ajallista keskeytystä ja että asemamaa ei vaihdu. Tällaisessa tilanteessa ei ole tarpeen määrittää oikeutta ulkomaankorvaukseen uudelleen, vaan aiemman työnantajan vahvistamaa oikeutta on jatkettava, paitsi jos kyseinen työnantaja on tehnyt ilmeisen virheen mainittua oikeutta määrittäessään.

44 Nyt käsiteltävässä asiassa asianosaisten kesken on riidatonta, että kantaja päätti tehtävänsä alueiden komiteassa sen jälkeen, kun hänet otettiin neuvoston pääsihteeristön palvelukseen (ks. edellä 4 kohta), ja ettei alueiden komitean kanssa tehdyn työsopimuksen ja neuvoston pääsihteeristön kanssa tehdyn työsopimuksen välillä siten ollut ajallista keskeytystä. Koska alueiden komitea ja neuvoston pääsihteeristö sijaitsevat Belgiassa, työpaikan vaihtuminen ei myöskään merkinnyt asemamaan vaihtumista.

45 Kun otetaan huomioon edellä 32 kohdassa mieliin palautettu ulkomaankorvauksen tarkoitus, on katsottava, ettei kantajan tilanne, sellaisena kuin se määritettiin hänen tehtäviensä aloittamishetkellä alueiden komiteassa, muuttunut hänen aloittaessa tehtävänsä neuvoston pääsihteeristössä. Sama pätee myös niiden kustannusten ja haittojen osalta, joita ulkomaankorvauksella pyritään kompensoimaan.

46 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että nyt käsiteltävässä asiassa voidaan päätellä siitä, ettei kantajan alueiden komitean ja neuvoston pääsihteeristön kanssa peräkkäin tekemien työsopimusten välillä ollut ajallista keskeytystä ja ettei kantajan asemamaa ollut muuttunut, että tässä tapauksessa kantajan työsopimusten välillä oli ollut työnantajan vaihtumisesta huolimatta jatkuvuus, minkä johdosta oli perusteltua jatkaa hänen ulkomaankorvausta koskevaa oikeuttaan, joka määritettiin siinä yhteydessä, kun hän aloitti tehtävänsä alueiden komiteassa.

47 On siis katsottava, että PMO teki ilmeisen arviointivirheen ja henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan tulkintaa koskevan oikeudellisen virheen evätessään kantajalta oikeuden ulkomaankorvaukseen, kun hänet otettiin neuvoston pääsihteeristön palvelukseen.

48 Tästä seuraa, että ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä ja riidanalainen päätös kumottava tarvitsematta tutkia muita kantajan esittämiä argumentteja ja hänen esittämäänsä toista kanneperustetta.

Vaatimus kantajan ulkomaankorvausta koskevan oikeuden tunnustamisesta

49 Kantaja vaatii unionin yleistä tuomioistuinta käyttämään täyttä harkintavaltaansa sen tunnustamiseksi, että kantajalla on oikeus saada ulkomaankorvausta 1.2.2023 alkaen.

50 On muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuimet eivät voi kumoamiskanteen yhteydessä hallintoviranomaisen oikeuksia loukkaamatta määrätä unionin toimielintä toteuttamaan toimenpiteitä, joita päätöksen kumoamisesta annetun tuomion täytäntöönpano edellyttää (ks. tuomio 14.9.2011, Marcuccio v. komissio, T-236/02, ei julkaistu, EU:T:2011:465, 163 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 Unionin yleisellä tuomioistuimella on kuitenkin raha-asioita koskevissa riidoissa henkilöstösääntöjen 91 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen nojalla täysi harkintavalta, jonka perusteella sen on annettava kokonaisvaltainen ratkaisu sen käsiteltäviksi saatettuihin riitoihin, eli sen on lausuttava kaikista toimihenkilön oikeuksista ja velvollisuuksista niitä tapauksia lukuun ottamatta, joissa kyseessä olevalle toimielimelle annetaan tuomion tietty osa pantavaksi täytäntöön unionin yleisen tuomioistuimen valvonnan alaisena ja sen vahvistamin täsmällisin edellytyksin (tuomio 18.12.2007, Weißenfels v. parlamentti, C-135/06 P, EU:C:2007:812, 67 kohta).

52 Henkilöstösääntöjen 91 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettuja raha-asioita koskevia riitoja ovat paitsi työntekijöiden toimielintä vastaan nostamat vahingonkorvauskanteet myös kaikki kanteet, joissa vaaditaan, että toimielin maksaa työntekijälle rahasumman, johon tämä katsoo olevansa oikeutettu henkilöstösääntöjen mukaisesti tai muun sellaisen toimen mukaisesti, jota hänen ja toimielimen väliseen työsuhteeseen sovelletaan. Unionin tuomioistuinten on siten tarvittaessa velvoitettava toimielin maksamaan rahasumma, johon kantaja tai valittaja on oikeutettu henkilöstösääntöjen tai jonkin muun oikeudellisen toimen mukaisesti (tuomio 18.12.2007, Weißenfels v. parlamentti, C-135/06 P, EU:C:2007:812, 65 ja 68 kohta), tai tunnustettava oikeus korvausten saamiseen (ks. tuomio 19.6.2007, Asturias Cuerno v. komissio, T-473/04, EU:T:2007:184, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 Edellä olevasta 47 kohdasta ilmenee nyt käsiteltävässä asiassa, että PMO epäsi virheellisesti kantajalta oikeuden ulkomaankorvaukseen, kun hänet otettiin neuvoston pääsihteeristön palvelukseen, ja että kantajalla on näin ollen oikeus kyseiseen korvaukseen 1.2.2023 alkaen (ks. vastaavasti tuomio 19.6.2007, Asturias Cuerno v. komissio, T-473/04, EU:T:2007:184, 77 kohta).

Vahingonkorvausvaatimukset

54 Kantaja väittää, että riidanalaisesta päätöksestä aiheutui hänelle henkistä kärsimystä, jonka suuruudeksi hän arvioi 5 000 euroa.

55 Komissio vaatii vahingonkorvausvaatimusten hylkäämistä.

56 Virkamiehen tai toimihenkilön esittämän vahingonkorvausvaatimuksen yhteydessä unionin vastuun syntyminen edellyttää kolmen seuraavan kumulatiivisen edellytyksen täyttymistä: toimielinten moitittu toiminta on lainvastaista, väitetty vahinko on todella syntynyt ja toiminnan ja vahingon, johon vedotaan, välillä on syy-yhteys (ks. tuomio 22.11.2023, QN v. eu-LISA, T-484/22, EU:T:2023:741, 198 kohta (ei julkaistu) oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Lainvastaisen toimen kumoaminen voi kuitenkin sellaisenaan olla asianmukainen ja lähtökohtaisesti riittävä korvaus henkisestä kärsimyksestä, joka tästä toimesta on voinut aiheutua, jollei kantaja tai valittaja osoita, että hänelle on aiheutunut henkistä kärsimystä, jota ei voida kokonaan korjata tällä kumoamisella (ks. tuomio 22.11.2023, QN v. eu-LISA, T-484/22, EU:T:2023:741, 199 kohta (ei julkaistu) oikeuskäytäntöviittauksineen).

58 Kantajan mukaan väitetty henkinen kärsimys on nyt käsiteltävässä asiassa seurausta pettymyksen ja motivaation puutteen tunteesta, jota hän väittää kokeneensa PMO:n lainvastaisen toiminnan tähden, sekä ajanmenetyksestä, joka hänelle aiheutui toimista, joihin hän ryhtyi oikeuksiinsa vetoamiseksi.

59 Tältä osin oikeuskäytännöstä ilmenee, että epäoikeudenmukaisuuden ja ahdistuksen tunne, joka henkilölle aiheutuu siitä, että hän joutuu käymään läpi oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn ja tämän jälkeen oikeudenkäyntimenettelyn, jotta hänen oikeutensa tunnustettaisiin, voi aiheuttaa vahingon, joka voidaan päätellä yksin sen seikan perusteella, että, että hallinto on syyllistynyt lainvastaiseen toimintaan. Kyseinen vahinko on korvattavissa silloin, kun kyseessä olevan toimen kumoamisesta saatava tyydytys ei hyvitä vahinkoa (tuomio 28.5.2020, Cerafogli v. Euroopan keskuspankki, T-483/16 RENV, ei julkaistu, EU:T:2020:225, 448 kohta).

60 Koska kantaja on vedonnut riidanalaiseen päätökseen liittyvien lainvastaisuuksien osalta ilmeiseen arviointivirheeseen ja henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan tulkintaa koskevaan oikeudelliseen virheeseen ja koska unionin yleinen tuomioistuin on päätynyt kumoamaan riidanalaisen päätöksen mainittujen virheiden perusteella, nyt käsiteltävän asian olosuhteissa on katsottava, että riidanalaisen päätöksen kumoamisella korjataan asianmukaisesti ja riittävällä tavalla henkinen kärsimys, johon on vedottu.

61 Tästä seuraa, että kantajan vahingonkorvausvaatimukset on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

62 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

63 Koska komissio on hävinnyt asian olennaisilta osin, sen on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se on velvoitettava korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut tämän vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Euroopan komission henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston (PMO) 9.2.2023 tekemä päätös, jossa evätään AH:lta oikeus ulkomaankorvaukseen, kumotaan.

2) AH:lla on oikeus Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevassa 4 artiklassa säädettyyn ulkomaankorvaukseen 1.2.2023 alkaen.

3) Kanne hylätään muilta osin.

4) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

da Silva Passos Półtorak Reine

Nihoul Pynnä

Julistettiin Luxemburgissa 22 päivänä tammikuuta 2025.