Kohtulahendite kogumik

ÜLDKOHTU OTSUS (kümnes koda)

12. veebruar 2025 *

Avalik teenistus – Euroopa välisteenistuse töötajad – Töötasu – Peretoetused – Õppetoetus – Personalieeskirjade X lisa artikkel 15 – Lastesõime- ja koolituskulude hüvitamise taotlus – Keeldumisotsus

Kohtuasjas T-17/24,

UL ja teised hagejad, kelle nimed on esitatud lisas [1], esindajad: advokaadid A. Guillerme, T. Bontinck ja F. Patuelli,

hagejad,

versus

Euroopa välisteenistus, esindajad: R. Coesme, S. Falek ja T. Payan,

kostja,

ÜLDKOHUS (kümnes koda),

koosseisus: koja president O. Porchia ning kohtunikud M. Jaeger ja L. Madise (ettekandja),

kohtusekretär: ametnik H. Eriksson,

arvestades menetluse kirjalikku osa,

arvestades 15. oktoobri 2024. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

kohtuotsuse [2]

1 Hagejad UL ja veel kuus füüsilist isikut, kelle nimed on esitatud lisas, paluvad ELTL artikli 270 alusel esitatud hagis esiteks tühistada Euroopa välisteenistuse otsused, mis sisalduvad 15. veebruari, 23. märtsi, 27. aprilli ning 2., 5. ja 8. mai 2023. aasta e-kirjades (edaspidi „vaidlustatud otsused“), mis saadeti vastuseks hagejate taotlustele, mis puudutasid Euroopa Liidu

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

[1] Teiste hagejate loetelu on lisatud üksnes Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklis 55 nimetatud pooltele ja adressaatidele teatavaks tehtud versioonile.

[2] Esitatud on üksnes käesoleva kohtuotsuse need punktid, mille avaldamist peab Üldkohus otstarbekaks.

ametnike personalieeskirjade (edaspidi „personalieeskirjad“) VII lisa artikli 3 lõike 2 kohase alla viieaastaste ülalpeetavate laste eest makstava toetuse (edaspidi „toetus A“) summat, ja teiseks tunnustada nende õigust saada alla viieaastaste laste eest nimetatud toetust summas, mis on arvutatud personalieeskirjade X lisa artiklis 15 sätestatud korra kohaselt ja võttes arvesse nende olukorda iseloomustavaid erandlikke asjaolusid.

Vaidluse taust

2 Hagejad on Euroopa välisteenistuse ametnikud ja teenistujad, kelle töökoht on Ameerika Ühendriikides ja Ühendkuningriigis. Nad esitasid taotlused, mis puudutasid toetuse A summat, mida neil oli õigus saada oma alla viieaastaste laste eest. Euroopa välisteenistus vastas neile taotlustele vaidlustatud otsustega.

3 Hagejad esitasid personalieeskirjade artikli 90 lõike 2 alusel kaebused, väites sisuliselt, et toetuse A summa tuleb arvutada personalieeskirjade X lisa artiklis 15 ette nähtud korras. Need kaebused jäeti 29. septembri 2023. aasta otsustega rahuldamata.

4 Kaebuste rahuldamata jätmise otsustes märkis Euroopa välisteenistus muu hulgas, et personalieeskirjade X lisa artikkel 15 kehtestab kolmandates riikides töötavate ametnike ja teenistujate jaoks erikorra, mis puudutab üksnes personalieeskirjade VII lisa artikli 3 lõikes 1 vähemalt viieaastaste ülalpeetavate laste eest ette nähtud õppetoetuse summat (edaspidi „toetus B“), mitte aga toetuse A summat. Euroopa välisteenistus on seisukohal, et ametnike ja teenistujate puhul, kelle lapsed on alla viieaastased, on institutsioonid õiguslikult kohustatud maksma toetust A üksnes personalieeskirjade VII lisa artikli 3 lõikes 2 ette nähtud tingimustel.

5 Kaebuste rahuldamata jätmise otsustes on täpsustatud, et Euroopa välisteenistus otsustas oma institutsioonilist sõltumatust kasutades siiski kohaldada personalieeskirjade X lisa artiklit 15 „analoogia alusel“ ametnikele ja teenistujatele, kes töötavad kolmandates riikides ja kelle lapsed on kolm kuni viis aastat vanad. Selle lähenemisviisi kohaselt, mida nimetatakse „väga heldeks“, saavad asjaomased ametnikud ja teenistujad lisaks toetusele A hüvitise, mida Euroopa välisteenistus nimetab „institutsiooniliseks lisahüvitiseks“ (edaspidi „institutsiooniline lisahüvitis“). Sel alusel võidakse kolmandates riikides töötavatele ametnikele ja teenistujatele hüvitada kolme kuni viie aasta vanuste laste kasvatamisega seotud kulud personalieeskirjade X lisa artikli 15 „vaimus“ määratletud maksimumi piires vastavalt Euroopa välisteenistuse poolt sisedokumendis „EU Delegations' Guide – Education allowances“ (edaspidi „delegatsioonide suunised“) kindlaks määratud korrale.

6 Euroopa välisteenistus väidab kaebuste rahuldamata jätmise otsustes, et ta võimaldas niiviisi oma ametnikel ja teenistujatel saada hüvitist, mis läheb kaugemale sellest, mida eeldab personalieeskirjade range kohaldamine. Ta märgib siiski, et tal on lai kaalutlusruum, et määrata kindlaks kord, mille kohaselt ta kasutab mittekohustuslikeks kuludeks ette nähtud eelarveeraldisi. Euroopa välisteenistus leiab seetõttu, et arvestades seda ulatuslikku kaalutlusruumi, oli tal institutsioonilise lisahüvitise maksimumi kindlaksmääramisel vabadus kohaldada personalieeskirjade X lisa artiklit 15 ainult osaliselt.

Poolte nõuded

7 Hagejad paluvad Üldkohtul:

– tühistada vaidlustatud otsused;

– tunnustada nende õigust saada alla viieaastaste laste eest toetust A summas, mis on arvutatud personalieeskirjade X lisa artiklis 15 sätestatud korras ja võttes arvesse hagejaid puudutavaid erandlikke asjaolusid;

– mõista kohtukulud välja Euroopa välisteenistuselt.

8 Euroopa välisteenistus palub Üldkohtul sisuliselt:

– jätta hagi rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja hagejatelt.

Õiguslik käsitlus

Tühistamisnõuded

[…]

Esimene väide

10 Esimese väitega vaidlevad hagejad vastu Euroopa välisteenistuse tõlgendusele, mille kohaselt ei kuulu toetus A personalieeskirjade X lisa artikli 15 kohaldamisalasse.

[…]

15 Personalieeskirjade VII lisas on kindlaks määratud töötasu ja kulude hüvitamise reeglid. Selle 1. jao artiklid 1–3 sisaldavad peretoetusi käsitlevaid norme.

16 Personalieeskirjade VII lisa artikkel 3 sätestab kohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis järgmist:

„1. Vastavalt üldistes rakendussätetes ettenähtud tingimustele saab ametnik õppetoetust, mis võrdub tema tegelikult kantavate koolituskuludega, kuid on käesoleva lisa artikli 2 lõike 2 tähenduses maksimaalselt kuni 311,65 eurot kuus iga ülalpeetava lapse kohta, kes on vähemalt viieaastane ja õpib korrapäraselt alg- või keskkooli tasulises päevases õppes või kõrgkoolis. […]

2. Iga käesoleva lisa artikli 2 lõike 2 tähenduses ülalpeetava lapse puhul, kes on vähem kui viis aastat vana ja ei käi veel korrapäraselt alg- või keskkooli päevases õppes, on kõnealuse toetuse määraks kehtestatud 112,21 eurot kuus.“

[…]

19 Personalieeskirjade X lisa artiklis 15 on sätestatud:

„Ametisse nimetava asutuse või ametiisiku sätestatud tingimustel saab ametnik tegelike õppekulude katmiseks õppetoetust, mida makstakse tõendavate dokumentide esitamise korral. Kui ametisse nimetava asutuse või ametiisiku arvates ei ole tegemist erandjuhuga, ei tohi kõnealune toetus ületada kahekordset maksimumõppetoetust rohkem kui kolm korda.“

[…]

21 Sissejuhatuseks tuleb meenutada, et liidu õigusnormi tõlgendamisel ei tule arvesse võtta mitte ainult normi sõnastust, vaid ka selle konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa õigusnorm on. Samuti võib liidu õigusnormi tõlgendamiseks olulist teavet sisaldada selle kujunemislugu (vt 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid), C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

22 Samuti tuleb meenutada, et liidu õigusnorme, mis annavad õiguse rahalistele toetustele, tuleb tõlgendada kitsalt (vt selle kohta 18. juuli 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* RN, T-695/16 P, ei avaldata, EU:T:2017:520, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).

23 Mis puudutab personalieeskirjade X lisa artikli 15 sõnastust, siis selles sättes on täpsustatud, et seal nimetatud toetus on ette nähtud „tegelike õppekulude“ katmiseks, seda makstakse „tõendavate dokumentide esitamise korral“ ning see ei tohi ületada teatavat maksimummäära, välja arvatud erandjuhtudel. Seega tuleneb personalieeskirjade X lisa artikli 15 sõnastusest endast, et seda sätet ei saa kohaldada toetusele A, mis on kindlasummaline toetus, mille suurus on kindlaks määratud kõigi toetusesaajate jaoks ega sõltu kuludest, mis neil on oma laste kasvatamisel tekkinud. Järelikult, kui personalieeskirjade X lisa artiklis 15 on mainitud, et „kahekordset maksimumõppetoetust“ ei tohi ületada „rohkem kui kolm korda“, siis on tingimata viidatud toetusele B, mis katab selle toetuse saajate koolituskulud kuni igakuise maksimumi ulatuses.

24 Hagejad väidavad oma tõlgenduse põhjendamiseks, et personalieeskirjade VII lisa artikli 3 lõikes 2 nimetatud kindlasummalise toetuse määr „kujutab endast „maksimumi“ personalieeskirjade X lisa artikli 15 tähenduses“. See tõlgendus ei ole siiski kooskõlas nende sätete sõnastusega. Arvestades nende mõistete harilikku tähendust tavakeeles, ei saa sõna „määr“, mis viitab siin täpselt määratletud tasemele vastavale rahasummale, pidada sünonüümiks või samaväärseks sõnaga „maksimum“, mis viitab ülempiirile, maksimummäärale, mida ei tohi ületada.

25 Hagejad väidavad lisaks, et mõistet „koolituskulud“ tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab ka lastesõime- ja lasteaiakulusid. See argument, mis puudutab üksnes mõistet „koolituskulud“, ei lükka siiski mingil juhul ümber analüüsi, mille kohaselt ei saa personalieeskirjade X lisa artikkel 15, mis viitab toetusele, mille eesmärk on hüvitada tegelikud koolituskulud tõendavate dokumentide esitamise korral ja maksimumi piires, mida võib ületada üksnes erandjuhtudel, puudutada toetust A, mida makstakse kindlas summas.

26 Eeltoodust tuleneb, et personalieeskirjade X lisa artikli 15 sõnastuse analüüs toetab tõlgendust, mille kohaselt kuulub selle sätte kohaldamisalasse üksnes toetus B.

27 Kontekstipõhise tõlgendamise kohta märgivad hagejad, et personalieeskirjade X lisa artiklit 15 tuleb analüüsida koostoimes personalieeskirjade VII lisa artikliga 3. Nad märgivad sellega seoses, et 14. detsembri 2017. aasta kohtuotsuses Trautmann *vs.* Euroopa välisteenistus (T-611/16, ei

avaldata, EU:T:2017:917, punkt 53) rõhutas Üldkohus, et personalieeskirjade X lisa artikkel 15 sisaldab kolmandates riikides töötavate ametnike jaoks eri- ja erandnorme personalieeskirjade VII lisa artiklist 3.

28 Üldkohus tõdeb, et personalieeskirjade X lisa artikli 15 konteksti analüüsimisel tuleb arvesse võtta personalieeskirjade VII lisa artiklit 3, kuna esimesena nimetatud säte kehtestab kolmandates riikides töötavate ametnike ja teenistujate suhtes normid, mis teevad osaliselt erandi teisena nimetatud sättes ette nähtust. Sellega seoses tuleb meenutada, et personalieeskirjade X lisa artiklis 15 on sätestatud, et ametnik saab „tegelike õppekulude katmiseks õppetoetust“. Selle sätte sõnastus kordab seega personalieeskirjade VII lisa artikli 3 lõike 1 sõnastust, mille kohaselt „saab ametnik õppetoetust, mis võrdub tema tegelikult kantavate koolituskuludega“. Asjaolu, et liidu seadusandja kasutab personalieeskirjade VII lisa artikli 3 lõikes 1 osutatud toetuse ja personalieeskirjade X lisa artiklis 15 nimetatud toetuse tähistamiseks sarnaseid sõnu, kinnitab tõlgendust, mille kohaselt on viimati nimetatud säte kohaldatav üksnes personalieeskirjade VII lisa artikli 3 lõikes 1 ette nähtud toetusele, st toetusele B. Seevastu personalieeskirjade VII lisa artikli 3 lõige 2, mis käsitleb toetust A, on sõnastatud viisil, mis erineb nii sama artikli lõikes 1 kui ka personalieeskirjade X lisa artiklis 15 kasutatud sõnastusest. Personalieeskirjade VII lisa artikli 3 lõige 2 viitab nimelt „toetusele“, mis pealegi ei ole sõnaselgelt määratletud „õppetoetusena“, ja näeb ette, et seda toetust makstakse igakuise kindla summana. Nimetatud toetuse maksmine kindla summana tähendab, et see toetus ei ole erinevalt toetusest B mõeldud katma ametniku või teenistuja tegelikke kulusid oma lapse kasvatamisel.

29 Mis puudutab personalieeskirjade X lisa artikli 15 kujunemislugu, siis väidavad hagejad, et see lisa loodi nõukogu 5. oktoobri 1987. aasta määrusega (Euratom, ESTÜ, EMÜ) nr 3019/87, millega nähakse ette eri- ja erandsätted kolmandates riikides töötavate Euroopa Ühenduse ametnike jaoks (EÜT 1987, L 286, lk 3). Hagejad märgivad, et tol ajal nägid personalieeskirjad ette üksnes toetuse B maksmise. Toetust A käsitlevad sätted lisati personalieeskirjadesse nimelt nõukogu 22. märtsi 2004. aasta määrusega (EÜ, Euratom) nr 723/2004, millega muudetakse Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirju ja muude teenistujate teenistustingimusi (ELT 2004, L 124, lk 1; ELT eriväljaanne 01/02, lk 130). Hagejad rõhutavad, et sellesse teksti ei jäetud väljendit „eelkoolitoetus“, mis sisaldus algul ettepanekus võtta vastu nõukogu määrus, millega muudetakse personalieeskirju ja muude teenistujate teenistustingimusi (KOM(2002) 213 (lõplik)). Nad järeldavad sellest, et liidu seadusandja otsustas mitte teha vahet „õppetoetusel“ ja „eelkoolitoetusel“ ning et toetus A on seega õppetoetus samamoodi nagu toetus B.

30 See argument ei ole siiski piisav järeldamaks, et liidu seadusandja leidis personalieeskirjade VII lisa artikli 3 lõike 2 sätteid lisades, et selliselt loodud toetus kuulub personalieeskirjade X lisa artikli 15 kohaldamisalasse. Esiteks ei piisa asjaolust, et lõpuks vastu võetud tekstis ei kvalifitseeritud toetust A eelkoolitoetuseks, järeldamaks, et liidu seadusandja soovis selle toetuse puhul kohaldada kolmandates riikides töötavatele ametnikele ja teenistujatele personalieeskirjade X lisa artiklis 15 ette nähtud erandnorme. Teiseks, nagu märgib Euroopa välisteenistus, ei kaasnenud personalieeskirjade VII lisa artikli 3 lõikes 2 sisalduvate normide vastuvõtmisega 2004. aastal personalieeskirjade X lisa artikli 15 muutmist. Nagu rõhutab Euroopa välisteenistus, võib personalieeskirjade X lisa artikli 15 muutmata jätmist tõlgendada nii, et erinevalt sellest, mis puudutab toetust B, ei soovinud liidu seadusandja näha vastloodud kindlasummalise toetuse maksmiseks ette eri- ja erandtingimusi kolmandates riikides töötavate ametnike ja teenistujate jaoks.

31 Lõpuks viitavad hagejad personalieeskirjade X lisa artikli 15 eesmärkide osas määruse nr 723/2004 preambulile ja eelkõige selle põhjendustele 26 ja 27, milles on vastavalt märgitud, et õppetoetus tuleb viia paremini vastavusse tegelike kuludega ning et peretoetuste süsteemi on vaja uuendada perekondade olukorra parandamiseks ja eelkõige väikeste lastega vanemate probleemide lahendamiseks.

32 Kõigepealt tuleb meenutada, et personalieeskirjade X lisa artikkel 15 ei tulene määrusest nr 723/2004 ning seda ei ole ka selle määrusega muudetud. Järelikult ei saa seda artiklit tõlgendada nimetatud määruse põhjendusi arvestades.

33 Pealegi ei toeta eespool punktis 31 meenutatud eesmärgid personalieeskirjade X lisa artikli 15 tõlgendust, mida pooldavad hagejad. Ühelt poolt puudutab eesmärk viia õppetoetus kuludega vastavusse üksnes toetust B, kuna erinevalt toetusest A on see mõeldud ametnike ja teenistujate koolituskulude katmiseks teatava maksimumi piires. Teiselt poolt, kuigi liidu seadusandja soovis saavutada eesmärki parandada perekondade ja täpsemalt väikeste lastega vanemate olukorda, nähtub määruse nr 723/2004 põhjendusest 27, et see eesmärk hõlmab peretoetuste süsteemi tervikuna ega puuduta konkreetselt toetusi A ja B. Igal juhul ei piisa sellest üldsõnaliselt väljendatud eesmärgist järeldamaks, et liidu seadusandja soovis ette näha, et kolmandates riikides töötavad ametnikud ja teenistujad võivad saada toetust A teistsugustel tingimustel kui need, mida kohaldatakse liidus töötavate ametnike ja teenistujate suhtes.

34 Hagejad viitavad ka määruse nr 3019/87 preambulile, milles on märgitud, et „kolmandates riikides töötavate ametnike jaoks tuleb eriliste elamistingimuste tõttu kehtestada erinormid“. Kuigi sellest preambulist nähtub, et liidu seadusandja eesmärk oli kohandada teatud punktides personalieeskirjade sätteid, mida kohaldatakse kolmandates riikides töötavate ametnike suhtes, ei saa personalieeskirjade X lisa artikli 15 kohaldamisala kohta sellise üldise eesmärgi sõnastusest siiski teha mingeid järeldusi.

35 Hagejad tuginevad ka 25. oktoobri 2018. aasta kohtuotsusele PO jt *vs.* Euroopa välisteenistus (T-729/16, EU:T:2018:721). Selles kohtuasjas tõlgendas Üldkohus aga personalieeskirjade X lisa artikli 15 teist lauset ja eelkõige selles kasutatud mõistet „erandjuhud“. Üldkohus ei võtnud seevastu seisukohta küsimuses, kas toetus A kuulub personalieeskirjade X lisa artikli 15 kohaldamisalasse. Sellega seoses tuleb märkida, et vaidlus, mida Üldkohus tolles kohtuasjas lahendas, puudutas eranditult toetuse B andmist. See kohtuotsus ei võimalda seega teha mingeid järeldusi personalieeskirjade X lisa artikli 15 kohaldamise kohta kolmandates riikides töötavate ametnike ja teenistujate suhtes, kes saavad toetust A.

36 Lisaks, nagu väidavad hagejad, on Üldkohus märkinud, et üks personalieeskirjade X lisa artikliga 15 taotletavatest eesmärkidest on see, et kolmandates riikides töötavaid ametnikke ei koheldaks nende laste tasuta hariduse osas diskrimineerivalt võrreldes institutsiooni asukohas töötavate ametnikega (vt selle kohta 25. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus PO jt *vs.* Euroopa välisteenistus, T-729/16, EU:T:2018:721, punktid 68 ja 97). Siiski ei õigusta eesmärk vältida väljaspool liitu töötavate ametnike diskrimineerimist iseenesest personalieeskirjade X lisa artikli 15 tõlgendamist nii, et see säte on kohaldatav nii toetusele A kui ka toetusele B. Lisaks tuleb märkida, et Üldkohus on leidnud, et personalieeskirjade X lisa artikli 15 tõlgendamisel tuleb arvesse võtta ka liidu seadusandja eesmärki vältida Euroopa välisteenistuse eelarve ülemäärast koormamist, millest Üldkohus järeldas, et selle artikli teist lauset kohaldades on Euroopa välisteenistusel õigus võtta arvesse eelarvepiiranguid (vt selle kohta 25. oktoobri 2018. aasta

kohtuotsus PO jt *vs.* Euroopa välisteenistus, T-729/16, EU:T:2018:721, punktid 70 ja 72). Sellise eesmärgi arvessevõtmine ei toeta aga tõlgendust, mida pooldavad hagejad ja mille kohaselt on kõnealusel sättel lai kohaldamisala.

37 Eeltoodust tuleneb, et personalieeskirjade X lisa artikli 15 sõnastuse, konteksti ja kujunemisloo analüüs toetab Euroopa välisteenistuse tõlgendust, mille kohaselt kuulub selle sätte kohaldamisalasse üksnes toetus B. Ka liidu seadusandja taotletavate eesmärkide analüüs ei võimalda kinnitada vastupidist tõlgendust, mida pooldavad hagejad. Lõpuks tuleb märkida, et viimati nimetatud tõlgendus toob kaasa kõnealuse sätte laia kohaldamisala, mis on vastuolus eespool punktis 22 meenutatud põhimõttega, mille kohaselt tuleb liidu õigusnorme, mis annavad õiguse rahalistele toetustele, tõlgendada kitsalt.

38 Kõiki neid asjaolusid arvestades tuleb personalieeskirjade X lisa artiklit 15 tõlgendada nii, et selles sätestatud erinormid, mis on ette nähtud kolmandates riikides töötavate ametnike ja teenistujate jaoks, on kohaldatavad üksnes toetuse B, mitte toetuse A suhtes.

39 Järelikult, vastupidi sellele, mida väidavad hagejad, ei tulene sellest artiklist Euroopa välisteenistusele kohustust maksta oma ametnikele ja teenistujatele toetust A, kohaldades personalieeskirjade X lisa artiklis 15 ette nähtud korda.

[…]

41 Seega tuleb esimene väide tagasi lükata.

[…]

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (kümnes koda)

otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Jätta ULi ja teiste lisas nimetatud hagejate kohtukulud nende endi kanda ja mõista neilt välja Euroopa välisteenistuse kohtukulud.

Porchia Jaeger Madise

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 12. veebruaril 2025 Luxembourgis.

Allkirjad