Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

13 päivänä huhtikuuta 2018 *

Henkilöstö – Virkamiehet – Väliaikaiset toimihenkilöt – Sopimussuhteiset toimihenkilöt – Palkkaus – Kolmannessa maassa työskentelevät EUH:n työntekijät – Henkilöstösääntöjen liitteessä X oleva 10 artikla – Elinolosuhteista maksettavan korvauksen vuosittainen arviointi – Päätös, jolla elinolosuhteista maksettavaa korvausta Etiopiassa alennetaan 30 prosentista 25 prosenttiin – Henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 10 artiklan yleisiä täytäntöönpanomääräyksiä ei ole annettu – Vastuu – Henkinen kärsimys

Asiassa T-119/17,

Ruben Alba Aguilera, Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) virkamies, kotipaikka Addis Abeba (Etiopia), ja muut EUH:n virkamiehet ja toimihenkilöt, joiden nimet luetellaan liitteessä,[1] edustajinaan asianajajat S. Orlandi ja T. Martin,

kantajina,

vastaan

Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH), asiamiehinään S. Marquardt ja R. Spac, avustajinaan asianajajat M. Troncoso Ferrer, F.-M. Hislaire ja S. Moya Izquierdo,

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 270 artiklaan perustuvasta kanteesta ja jossa vaaditaan yhtäältä kumottavaksi EUH:n 19.4.2016 tekemä päätös, jolla alennettiin 1.1.2016 lähtien korvausta elinolosuhteista, jota maksetaan Euroopan unionin Etiopiassa työskentelevälle henkilöstölle, ja toisaalta korvausta kantajille väitetysti aiheutuneesta henkisestä kärsimyksestä,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. Gratsias sekä tuomarit I. Labucka ja I. Ulloa Rubio (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies M. Marescaux,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 12.12.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

1 Luettelo EUH:n virkamiehistä ja toimihenkilöistä on liitteenä ainoastaan asianosaisille tiedoksiannetussa versiossa.

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen (jäljempänä henkilöstösäännöt) 1 ter artiklassa säädetään, että ”jollei näissä henkilöstösäännöissä toisin säädetä, Euroopan ulkosuhdehallintoa, – – pidetään näitä henkilöstösääntöjä sovellettaessa unionin toimieliminä”.

2 Henkilöstösääntöjen 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Perustetaan henkilöstösääntökomitea, johon kuuluu yhtä monta yhteisöjen toimielinten edustajaa ja kyseisten toimielinten henkilöstökomiteoiden edustajaa. Henkilöstösääntökomitean jäsenten nimittämistä koskeva menettely vahvistetaan toimielinten yhteisellä sopimuksella.”

3 Henkilöstösääntöjen 110 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin toimielimen nimittävä viranomainen hyväksyy yleiset säännökset näiden henkilöstösääntöjen täytäntöönpanemiseksi kuultuaan henkilöstökomiteaa ja henkilöstösääntökomiteaa.”

4 Henkilöstösääntöjen liitteessä X säädetään siinä olevan 1 artiklan mukaisesti kolmannessa maassa työskenteleviin Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavista erityisistä poikkeusmääräyksistä.

5 Henkilöstösääntöjen liitteessä X olevassa 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä liitteessä määrätään kolmannessa maassa työskenteleviin Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavista erityisistä poikkeusmääräyksistä.

– –

Yleiset täytäntöönpanomääräykset annetaan henkilöstösääntöjen 110 artiklan mukaisesti.”

6 Henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 8 artiklan ensimmäinen kohta kuuluu seuraavasti:

”Nimittävä viranomainen voi poikkeuksellisesti myöntää virkamiehelle erityisellä perustellulla päätöksellä virkistyslomaa hänen asemapaikkansa erityisten vaikeiden elinolosuhteiden vuoksi. Nimittävä viranomainen päättää kunkin tällaisen paikan osalta sen kaupungin tai ne kaupungit, joissa loma voidaan pitää.”

7 Henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 10 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Korvaus elinolosuhteista vahvistetaan virkamiehen asemapaikan sijainnin mukaan prosentteina viitemäärästä. Tämä viitesumma muodostuu peruspalkan kokonaismäärästä sekä ulkomaankorvauksesta, kotitalouslisästä ja huollettavana olevaa lasta koskevasta lisästä, joista vähennetään henkilöstösäännöissä tai niiden soveltamisesta annetuissa asetuksissa tarkoitetut pakolliset vähennykset.

– –

Nimittävä viranomainen voi päättää myöntää elinolosuhteista maksettavan korvauksen lisäksi lisäpalkkion, jos virkamies on määrätty enemmän kuin kerran vaikeana tai erittäin vaikeana pidettyyn asemapaikkaan. Tämä lisäkorvaus ei saa olla yli 5 prosenttia – – viitemäärästä – –”

8 Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) hallintopääjohtaja antoi 3.12.2014 tekemässään päätöksessä ohjeet, joissa määritetään elinolosuhteista maksettavien korvausten ja virkistysmatkakuluista maksettavien korvausten vahvistamisessa noudatettava menetelmä (jäljempänä 3.12.2014 tehty päätös). Kyseinen päätös, joka tehtiin elinolosuhteista maksettavasta korvauksesta ja lisäkorvauksesta, joita tarkoitetaan henkilöstösääntöjen liitteessä X olevassa 10 artiklassa, 17.12.2013 annetun unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan päätöksen (jäljempänä 17.12.2013 tehty päätös) perusteella, tuli voimaan 1.1.2015.

Tosiseikat

9 Kantajina olevat Ruben Alba Aguilera ja liitteessä mainitut henkilöt ovat virkamiehiä tai toimihenkilöitä, joiden asemapaikka on Euroopan unionin edustustossa Etiopiassa.

10 EUH:n talousarvioista ja hallinnosta vastaava pääjohtaja teki 19.4.2016 henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 10 artiklan mukaisen päätöksen, jossa tarkistettiin kolmansissa maissa työskentelevälle henkilöstölle elinolosuhteista maksettavan korvauksen (jäljempänä elinolosuhdekorvaus) määrää (jäljempänä riidanalainen päätös). Päätöksen johdosta Etiopian edustustossa työskentelevälle unionin henkilöstölle elinolosuhteista maksettavan korvauksen määrä aleni 30 prosentista 25 prosenttiin viitesummasta. EUH:n talousarvioista ja hallinnosta vastaavan pääjohtajan samana päivänä tekemästä kolmannessa maassa työskenteleville Euroopan unionin virkamiehille ja toimihenkilöille myönnettävää virkistyslomaa koskevasta päätöksestä lisäksi seuraa, että virkistyslomaa myönnetään vain, jos asemapaikkaa pidetään vaikeana tai erittäin vaikeana. Koska Etiopian edustustossa työskentelevälle unionin henkilöstölle elinolosuhteista maksettavan korvauksen määrä aleni, kantajat eivät enää saaneet virkistyslomaa.

11 Kantajat tekivät 13.7.2016 ja 18.7.2016 välisenä aikana kukin henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan nojalla nimittävälle viranomaiselle ja viranomaiselle, jolla on oikeus tehdä palvelukseenottoa koskeva sopimus, valituksen riidanalaisesta päätöksestä.

12 Nimittävä viranomainen ja viranomainen, jolla on oikeus tehdä palvelukseenottoa koskeva sopimus, hylkäsivät valitukset 9.11.2016 tekemällään päätöksellä.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

13 Kantajat nostivat nyt käsiteltävänä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 20.2.2017 toimittamallaan kannekirjelmällä.

14 EUH toimitti vastineensa unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 15.5.2017.

15 Kantajien edustajat ilmoittivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 4.9.2017 toimittamallaan kirjeellä, että Tanja Haller luopuu kanteestaan.

16 Unionin yleisen tuomioistuimen viidennen jaoston puheenjohtajan 25.9.2017 antamalla määräyksellä Hallerin nimi poistettiin kantajien luettelosta.

17 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin, kuin sillä alennetaan 1.1.2016 lähtien Etiopiassa työskentelevälle henkilöstölle maksettavaa elinolosuhdekorvausta 30 prosentista 25 prosenttiin viitesummasta

– velvoittaa EUH:n maksamaan kantajille kertasumman, jonka määrän unionin yleinen tuomioistuin määrittelee oikeuden ja kohtuuden mukaan, korvauksena heille aiheutuneesta henkisestä kärsimyksestä

– velvoittaa EUH:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18 EUH vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen perusteettomana

– velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Kumoamisvaatimukset

19 Kantajat väittävät, että riidanalainen päätös on kumottava, koska se on lainvastainen.

20 Kantajat vetoavat kolmeen kanneperusteeseen riidanalaisen päätöksen lainvastaisuutta koskevan väitteensä tueksi. Ensimmäinen kanneperuste perustuu yleisten täytäntöönpanomääräysten antamista koskevan velvollisuuden laiminlyöntiin, toinen henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 10 artiklan rikkomiseen ja kolmas ilmeiseen arviointivirheeseen.

21 Ensimmäisen kanneperusteensa tueksi kantajat väittävät, että EUH:lla oli henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 1 artiklan kolmannen kohdan ja henkilöstösääntöjen 110 artiklan nojalla velvollisuus antaa henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 10 artiklan yleiset täytäntöönpanomääräykset ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä.

22 Kantajat väittävät tästä, että velvollisuus antaa yleiset täytäntöönpanomääräykset ennen henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 10 artiklan täytäntöön panemista perustuu 17.3.2016 annettuun tuomioon Vanhalewyn v. EUH (T-792/14 P, EU:T:2016:156) ja että EUH ei ole vieläkään antanut tällaisia yleisiä täytäntöönpanomääräyksiä eikä ryhtynyt mihinkään toimiin tätä varten.

23 Kantajat väittävät lisäksi, että sillä seikalla, että EUH on määrittänyt sisäisissä ohjeissaan, kuten 17.12.2013 ja 3.12.2014 tehdyissä päätöksissä, arviointiperusteet, joilla voidaan ohjata sen arviointia, kun se muuttaa kolmansissa maissa työskentelevään henkilöstöön sovellettavaa elinolosuhdekorvausta, ei ole merkitystä, koska mainittuja arviointiperusteita ei vahvisteta yleisissä täytäntöönpanomääräyksissä.

24 Kantajat väittävät lopuksi, että EUH ei voi vedota siihen seikkaan, että 17.3.2016 annettu tuomio Vanhalewyn v. EUH (T-792/14 P, EU:T:2016:156) julistettiin vasta 17.3.2016, eli noin kuukausi ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, koska velvollisuus antaa henkilöstösääntöjen liitteen X yleiset täytäntöönpanomääräykset oli jo vahvistettu 25.9.2014 annetussa tuomiossa Osorio ym. v. EUH (F-101/13, EU:F:2014:223) ja koska velvollisuus antaa henkilöstösääntöjen liitteen X yleiset täytäntöönpanomääräykset mainitaan kyseisessä liitteessä olevan 1 artiklan kolmannessa kohdassa.

25 EUH ei kiistä sitä seikkaa, että 17.3.2016 annetusta tuomiosta Vanhalewyn v. EUH (T-792/14 P, EU:T:2016:156) ilmenee, että sillä oli velvollisuus antaa henkilöstösääntöjen liitteessä X olevaa 10 artiklaa koskevat yleiset täytäntöönpanomääräykset, koska mainitussa liitteessä olevan 1 artiklan kolmannesta kohdasta aiheutuva velvollisuus kattaa myös elinolosuhdekorvausta koskevat säännökset.

26 EUH katsoo kuitenkin, että olosuhteet, jotka johtivat 17.3.2016 annettuun tuomioon Vanhalewyn v. EUH (T-792/14 P, EU:T:2016:156) ovat perustavalla tavalla erilaiset kuin nyt käsiteltävän asian olosuhteet. EUH väittää tästä, että asiassa, jonka johdosta annettiin 17.3.2016 tuomio Vanhalewyn v. EUH (T-792/14 P, EU:T:2016:156), ainoa oikeudellinen perusta, joka oli sen käytettävissä ennen Euroopan unionin Mauritiuksen edustustossa työskennelleiden virkamiesten ja toimihenkilöiden elinolosuhdekorvauksen alentamiseen johtaneen päätöksen tekemistä, oli henkilöstösääntöjen liitteessä X oleva 10 artikla. Nyt käsiteltävässä asiassa sen sijaan on tehty kaksi puitetoimenpidettä – 17.12.2013 ja 3.12.2014 tehdyt päätökset – ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, ja mainittujen päätösten tarkoituksena on mahdollistaa se, että EUH voi arvioida elinolosuhdekorvausta vuosittain siten, kuin tätä edellytetään henkilöstösääntöjen liitteessä X olevassa 10 artiklassa.

27 Niinpä EUH katsoo, että 17.12.2013 ja 3.12.2014 tehdyt päätökset muodostavat henkilöstösääntöjen liitteessä X olevaa 10 artiklaa koskevat yleiset täytäntöönpanomääräykset ja että ne on tehty henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 1 artiklan kolmannen kohdan edellytysten mukaisesti tai että ne voidaan ainakin rinnastaa tällaisiin määräyksiin 17.3.2016 annetussa tuomiossa Vanhalewyn v. EUH (T-792/14 P, EU:T:2016:156) määritettyjen arviointiperusteiden mukaisesti.

28 Ensimmäiseksi on todettava, että oikeuskäytännöstä ilmenee, että henkilöstösääntöjen 110 artiklassa tarkoitetut yleiset täytäntöönpanomääräykset tarkoittavat yleisiä täytäntöönpanomääräyksiä, joista säädetään nimenomaisesti eräissä henkilöstösääntöjen erityissäännöksissä. Nimenomaisen maininnan puuttuessa velvollisuuden antaa henkilöstösääntöjen 110 artiklan muodollisten edellytysten mukaiset yleiset täytäntöönpanomääräykset voidaan katsoa olevan olemassa ainoastaan poikkeuksellisesti, eli jos henkilöstösääntöjen säännösten selkeys ja täsmällisyys on niin puutteellista, ettei niitä voida soveltaa ilman mielivaltaa (ks. vastaavasti tuomio 9.7.1997, Echauz Brigaldi ym. v. komissio, T-156/95, EU:T:1997:102, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Täten yleisten täytäntöönpanomääräysten antaminen on pakollista kahdessa tapauksessa: jos lainsäätäjä on siitä nimenomaisesti säätänyt tai jos se on tarpeen sovellettavan säännöksen luonteen johdosta.

30 Vaikka käsiteltävässä asiassa henkilöstösääntöjen liitteessä X olevassa 10 artiklassa, joka on riidanalaisen päätöksen oikeudellinen perusta, ei olekaan mitään nimenomaista mainintaa, jolla säädettäisiin yleisten täytäntöönpanomääräysten antamisesta, henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 1 artiklan kolmannessa kohdassa – joka kuuluu mainitun liitteen 1 lukuun, joka koskee kolmannessa maassa työskenteleviin virkamiehiin sovellettavien erityisten poikkeusmääräysten ”Yleisiä määräyksiä” – mainitaan nimenomaisesti tällaisesta velvollisuudesta.

31 Henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 1 artiklan kolmannen kohdan säännökset ovat tältä osin yleisesti sovellettavia, ja yleiset täytäntöönpanomääräykset, joiden antamisesta siinä säädetään, koskevat henkilöstösääntöjen liitettä X kokonaisuudessaan, myös sen 10 artiklassa olevia säännöksiä elinolosuhdekorvauksen myöntämisestä. Näin ollen näitä säännöksiä täytäntöönpanevalla unionin toimielimellä on velvollisuus antaa henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 10 artiklan täytäntöönpanomääräykset mainitussa liitteessä olevan 1 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti.

32 Henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 1 artiklan kolmannesta kohdasta johtuva velvollisuus antaa yleiset täytäntöönpanomääräykset ennen sen päätöksen tekemistä, jolla tarkistetaan kolmansissa maissa työskentelevälle henkilöstölle maksettavan elinolosuhdekorvauksen määrää, selittyy sillä seikalla, että henkilöstösääntöjen liitteessä X olevassa 10 artiklassa myönnetään nimittävälle viranomaiselle poikkeuksellisen laaja harkintavalta kolmannessa maassa vallitsevien elinolosuhteiden määrittämiseksi. Säätäessään tällaisesta velvollisuudesta lainsäätäjä on näin ollen yhtäältä halunnut, että arviointiperusteet, joiden mukaisesti kyseinen määrittäminen suoritetaan, on laadittu henkilöstösääntöjen 110 artiklan 1 kohdassa kuvatun yleisten täytäntöönpanomääräysten antamismenettelyn mukaisesti, sillä tämän menettelyn ansiosta nimittävä viranomainen voi saada selville merkitykselliset tekijät kuulemalla henkilöstökomiteaansa ja pyytämällä lausunnon henkilöstösääntökomitealta. Toisaalta lainsäätäjä on halunnut, että nämä perusteet vahvistetaan

abstraktisti ja erillään kaikista menettelyistä, joiden tarkoituksena on määrittää tietyssä yksittäistapauksessa kolmansissa maissa työskentelevälle henkilöstölle maksettavan elinolosuhdekorvauksen määrä, jotta vältettäisiin se vaara, että perusteiden valintaan vaikuttaa hallinnon mahdollisesti haluama lopputulos (ks. vastaavasti tuomio 17.3.2016, Vanhalewyn v. EUH, T-792/14 P, EU:T:2016:156, 32 kohta).

33 Näissä olosuhteissa henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 1 artiklan kolmannella kohdalla ei voida katsoa säädettävän pelkästä muodollisesta edellytyksestä, jonka mukainen kolmansissa maissa työskentelevälle henkilöstölle maksettavan elinolosuhdekorvauksen määrää muuttavan päätöksen – kuten riidanalaisen päätöksen – on oltava. Mainitussa kohdassa säädetään pikemminkin siitä, että yleisten täytäntöönpanomääräysten antaminen tätä ennen henkilöstösääntöjen 110 artiklan 1 kohdassa kuvatun menettelyn mukaisesti, on edellytys, jonka on ehdottomasti täytyttävä, jotta tällainen päätös voitaisiin tehdä laillisesti (ks. vastaavasti tuomio 17.3.2016, Vanhalewyn v. EUH, T-792/14 P, EU:T:2016:156, 33 kohta).

34 Ensimmäiseksi on todettava, että EUH, joka toimi henkilöstöönsä nähden henkilöstösäännöissä tarkoitettuna toimielimenä, ei edelleenkään ole antanut henkilöstösääntöjen 110 artiklan säännösten mukaisesti yleisiä täytäntöönpanomääräyksiä henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 10 artiklan täytäntöön panemiseksi.

35 Käsiteltävässä asiassa 17.12.2013 ja 3.12.2014 annettuja päätöksiä ei voida pitää henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 1 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettuina yleisinä täytäntöönpanomääräyksinä. Mainittujen päätösten kaltaisten sisäisten ohjeiden antamiseksi toimielinten ei nimittäin ole noudatettava henkilöstösääntöjen 110 artiklassa asetettuja edellytyksiä eikä niiden ole pyydettävä henkilöstösääntökomitean lausuntoa eikä kuultava ohjeissa tarkoitetun toimielimen henkilöstökomiteaa. Henkilöstösääntöjen 110 artiklassa sen sijaan säädetään, että toimielin ei voi antaa yleisiä täytäntöönpanomääräyksiä kuulematta henkilöstökomiteaansa ja pyytämättä henkilöstösääntökomitealta lausuntoa.

36 EUH väitti istunnossa, että 17.12.2013 ja 3.12.2014 tehdyt päätökset eivät edellyttäneet henkilöstösääntökomitean lausuntoa, jotta niitä voitaisiin pitää yleisinä täytäntöönpanomääräyksinä, koska mainittuja päätöksiä oli tarkoitus soveltaa ainoastaan kolmansissa maissa olevissa unionin edustoissa työskentelevään henkilöstöön. EUH katsoo kuitenkin, että koska kolmansissa maissa työskentelevä henkilöstö muodostuu EUH:n tai komission virkamiehistä tai toimihenkilöistä, ainoastaan EUH:n ja komission henkilöstökomiteoiden kuuleminen on tarpeen.

37 Tästä on todettava, ettei tällainen tulkinta voi menestyä, koska unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti luonut henkilöstösääntöjen 110 artiklaan pakottavan säännöksen, jossa erotetaan selvästi yhtäältä nimittävän viranomaisen ja viranomaisen, jolla on oikeus tehdä palvelukseenottoa koskeva sopimus, velvollisuus kuulla kyseessä olevan toimielimen henkilöstökomiteaa ja toisaalta nimittävän viranomaisen ja viranomaisen, jolla on oikeus tehdä palvelukseenottoa koskeva sopimus, velvollisuus kuulla pariteettikomiteaa, johon kuuluvat kaikkien toimielinten hallinnon ja henkilöstön edustajat, eli henkilöstösääntökomiteaa. Henkilöstösääntöjen 110 artiklassa nimittäin myönnetään henkilöstösääntökomitealle toimivalta antaa lausunto kaikista yleisistä täytäntöönpanomääräyksistä, mikä merkitsee väistämättä sitä, että kyseinen lausunto on omiaan vaikuttamaan nimittävän viranomaisen tai viranomaisen, jolla on oikeus tehdä palvelukseenottoa koskeva sopimus, päätökseen. Sillä, että oletettaisiin, että 17.12.2013 ja 3.12.2014 tehtyjen päätösten sisällöt olisivat väistämättä olleet samat, vaikka ne olisi tehty henkilöstösääntökomitean kuulemisen jälkeen, poistetaan sisältö velvollisuudelta kuulla mainittua komiteaa, jonka on voitava lausua niistä arviointiperusteista, jotka ohjaavat hallinnon laajaa harkintavaltaa elinolosuhdekorvauksen määrän muuttamisessa. Henkilöstösääntökomitean lausunto on täten tarpeen, jotta voidaan taata, että henkilöstösääntöjen täytäntöönpanotoimet, joita eri toimielimet toteuttavat, ovat johdonmukaisia ja vastaavat henkilöstösääntöjen yhtenäisyyden periaatetta.

38 On vielä todettava, että henkilöstösääntökomitean kaltaisen ulkopuolisen ja toimielinten välisen elimen lausunto on välttämätön, jotta voidaan taata, että arviointiperusteet, joiden perusteella määritetään kolmansissa maissa vallitsevat elinolosuhteet, on laadittu abstraktisti ja irrallaan kaikista menettelyistä, joilla on tarkoitus tarkistaa elinolosuhdekorvauksen määrää, sen välttämiseksi, että hallinnon mahdollisesti haluama lopputulos ei vaikuta näiden arviointiperusteiden valintaan. Tilanne on näin sitä suuremmallakin syyllä, koska eräät 3.12.2014 tehdyn päätöksen 3 artiklan sisältämät arviointiperusteet – kuten ”yleisen politiikan tavoitteet”, ”rekrytointivaikeudet” tai ”arvio vaikutuksesta talousarvioon”, jotka voidaan ottaa huomioon elinolosuhdekorvauksen määrittämisen viimeisessä vaiheessa – ovat perusteita, jotka vaikuttavat kaikkiin toimielimiin eivätkä yksinomaan EUH:hon.

39 Näin ollen, kun otetaan huomioon EUH:n velvoite antaa henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 10 artiklan yleiset täytäntöönpanomääräykset, sillä seikalla, että nimittävä viranomainen tai viranomainen, jolla on oikeus tehdä palvelukseenottoa koskeva sopimus, on määrittänyt 17.12.2013 ja 3.12.2014 tehdyissä päätöksissä arviointiperusteet, joilla voidaan ohjata niiden arviointia kolmansissa maissa työskentelevälle henkilöstölle maksettavaa elinolosuhdekorvausta muutettaessa, ei ole merkitystä, koska mainittuja päätöksiä ei voida pitää henkilöstösääntöjen 110 artiklassa tarkoitettuina yleisinä täytäntöönpanomääräyksinä, koska niitä ei ole tehty mainitussa artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.

40 Toiseksi EUH:n väitteestä, jonka mukaan 17.3.2016 annettu tuomio Vanhalewyn v. EUH (T-792/14 P, EU:T:2016:156) on annettu vain kuukausi ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, on todettava, että velvollisuus antaa yleiset täytäntöönpanomääräykset esitetään henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 1 artiklan kolmannessa kohdassa. Unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi 17.3.2016 antamansa tuomion Vanhalewyn v. EUH (T-792/14 P, EU:T:2016:156) 33 kohdassa esittänyt henkilöstösääntöjen 110 artiklan 1 kohdassa ja sen liitteessä X olevan 1 artiklan kolmannessa kohdassa olevista säännöistä tulkinnan, jolla selvennetään niitä ja tarvittaessa täsmennetään niiden merkitystä ja ulottuvuutta ja jossa todetaan muun muassa, kuinka ne pitää tai kuinka ne olisi pitänyt ymmärtää ja kuinka niitä pitää ja kuinka niitä olisi pitänyt soveltaa niiden voimaantulosta lähtien (ks. vastaavasti tuomio 12.7.2011, komissio v. Q, T-80/09 P, EU:T:2011:347, 164 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 EUH ei myöskään ole maininnut mitään erityisolosuhdetta, joka olisi estänyt sitä tekemästä kaikki johtopäätökset 17.3.2016 annetusta tuomiosta Vanhalewyn v. EUH (T-792/14 P, EU:T:2016:156) ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, tarvittaessa lykkäämällä mainitun päätöksen tekemistä.

42 Näissä olosuhteissa mikään ei voi oikeuttaa EUH:n viivästystä noudattaa sillä olevaa velvoitetta antaa henkilöstösääntöjen koko liitettä X koskevat yleiset täytäntöönpanomääräykset.

43 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että EUH on laiminlyönyt velvoitteensa antaa henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 10 artiklan yleiset täytäntöönpanomääräykset.

44 Näin ollen, ilman että muita kantajien esittämiä kanneperusteita on tarpeen tutkia, riidanalainen päätös on kumottava siltä osin, kuin sillä alennettiin 1.1.2016 lähtien elinolosuhdekorvausta, jota maksetaan Euroopan unionin Etiopiassa työskentelevälle henkilöstölle.

Vahingonkorvausvaatimus

45 Kantajat väittävät, että heille on aiheutunut henkistä kärsimystä sen johdosta, ettei EUH ole pannut täytäntöön 17.3.2016 annettua tuomiota Vanhalewyn v. EUH (T-792/14 P, EU:T:2016:156), joka koskee yleisten täytäntöönpanomääräysten antamisvelvoitetta. He vaativat, että EUH velvoitetaan maksamaan heille kertasumma, jonka määrän unionin yleinen tuomioistuin määrittelee oikeuden ja kohtuuden mukaan, korvauksena heille aiheutuneesta henkisestä kärsimyksestä.

46 EUH vaatii vahingonkorvausvaatimuksen hylkäämistä.

47 Kumoamistuomion erga omnes -vaikutuksista on yhtäältä todettava, että vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että kumoamistuomion täytäntöönpanon laiminlyönnillä loukataan sitä luottamusta, joka kaikilla oikeusalamaisilla on oltava unionin oikeusjärjestelmään ja joka perustuu muun muassa unionin tuomioistuinten antamien ratkaisujen kunnioittamiseen, ja siitä aiheutuu sellaisenaan ja sen aiheuttamasta mahdollisesta aineellisesta vahingosta riippumatta henkistä kärsimystä sille osapuolelle, jolle tuomio on myönteinen (tuomio 12.12.2000, Hautem v. EIP, T-11/00, EU:T:2000:295, 51 kohta ja tuomio 15.10.2008, Camar v. komissio, T-457/04 ja T-223/05, ei julkaistu, EU:T:2008:439, 60 kohta).

48 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on kuitenkin myös katsottu, että vaikka unionin tuomioistuinten antamalla kumoamistuomiolla on ehdoton oikeusvoima sekä tuomion tuomiolauselman että niiden perustelujen osalta, jotka ovat tuomiolauselman välttämätön tuki, tämä oikeusvoima ei voi aiheuttaa sellaisen vastaavasta syystä lainvastaisen toimen kumoamista, jota ei ole saatettu unionin tuomioistuinten arvioitavaksi. Niiden perustelujen huomioon ottamisella, joista ilmenee unionin tuomioistuinten toteaman lainvastaisuuden täsmälliset syyt, pyritään ainoastaan määrittämään tuomiolauselmassa esitettyjen toteamusten täsmällinen merkitys. Kumoamistuomiossa esitetyn perustelun oikeusvoima ei voi ulottua niiden henkilöiden tilanteeseen, jotka eivät olleet asianosaisina oikeudenkäynnissä ja joihin nähden tuomiossa ei siis ole voitu ratkaista mitään. Näin ollen on niin, että vaikka SEUT 266 artiklan ensimmäisessä kohdassa asianomainen toimielin velvoitetaankin huolehtimaan siitä, ettei toimea, jolla kumottu toimi korvataan, rasita kumoamistuomiossa todettu lainvastaisuus, tämä säännös ei kuitenkaan merkitse sitä, että toimielimen on niiden pyynnöstä, joita asia koskee, tarkasteltava uudelleen samanlaiset tai vastaavanlaiset päätökset, joiden väitetään olevan samalla tavoin lainvastaisia ja jotka on osoitettu muille kuin kantajalle (ks. tuomio 14.9.1999, komissio v. AssiDomän Kraft Products ym., C-310/97 P, EU:C:1999:407, 54–56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Käsiteltävässä asiassa kantajat eivät olleet asianosaisina asiassa, jonka johdosta annettiin 17.3.2016 tuomio Vanhalewyn v. EUH (T-792/14 P, EU:T:2016:156). Näin ollen ne eivät voi nojautua edellä 47 kohdassa mainittuun oikeuskäytäntöön vedotakseen sellaisen henkisen kärsimyksen olemassaoloon, joka liittyy kyseisen tuomion täytäntöönpanon laiminlyöntiin.

50 Asianosaisten henkisestä kärsimyksestä, joka liittyy kumotun toimen lainvastaisuuteen, on toiseksi todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin yleisen tuomioistuimen toteama kumoaminen on itsessään asianmukainen ja lähtökohtaisesti riittävä korvaus henkisestä kärsimyksestä, joka kantajalle on voinut aiheutua (ks. tuomio 18.9.2015, Wahlström v. Frontex, T-653/13 P, EU:T:2015:652, 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 Näin ollen kantajien vahingonkorvausvaatimus on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

52 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska EUH on hävinnyt pääosan vaatimuksistaan, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut kantajien vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) 19.4.2016 tekemä päätös, jolla alennettiin 1.1.2016 lähtien Euroopan unionin Etiopiassa työskentelevälle henkilöstölle elinolosuhteista maksettavaa korvausta 30 prosentista 25 prosenttiin viitesummasta, kumotaan.**

2) **Kanne hylätään muilta osin.**

3) **EUH velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä huhtikuuta 2018.

Allekirjoitukset