Kohtulahendite kogumik

ÜLDKOHTU OTSUS (viies koda)

14. detsember 2017 *

Avalik teenistus – Ametnikud – Teenistujad – Töötasu – Kolmandates riikides töötavad Euroopa välisteenistuse töötajad – Personalieeskirjade X lisa artikkel 10 – Elamistingimuste eest makstava toetuse iga-aastane läbivaatamine – Otsus, millega vähendatakse Ghana elamistingimuste eest makstavat toetust 25%-lt 20%-le – Õigusvastasuse vastuväide

Kohtuasjas T-575/16,

David Martinez De Prins, Euroopa välisteenistuse ametnik, elukoht Accara (Ghana), ning teised Euroopa välisteenistuse ametnikud ja teenistujad, kelle nimed on loetletud lisas, esindajad: advokaadid N. de Montigny ja J.-N. Louis,

hagejad,

versus

Euroopa välisteenistus, esindaja S. Marquardt, keda abistasid advokaadid M. Troncoso Ferrer, F.-M. Hislaire ja S. Moya Izquierdo,

kostja,

mille ese on ELTL artikli 270 alusel esitatud nõue tühistada hagejate 2015. aasta märtsi ja sellele järgnevate kuude töötasu teatised osas, milles nende aluseks on Euroopa välisteenistuse 23. veebruari 2015. aasta otsus, millega vähendatakse Ghanas töötavatele Euroopa välisteenistuse ametnikele elamistingimuste eest makstavat toetust alates 2015. aasta 1. jaanuarist,

ÜLDKOHUS (viies koda),

koosseisus: president D. Gratsias, kohtunikud I. Labucka ja I. Ulloa Rubio (ettekandja),

kohtusekretär: ametnik X. Lopez Bancalari,

arvestades menetluse kirjalikku osa ja 27. aprilli 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

otsuse

Õiguslik raamistik

1 Enne Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2013. aasta määruse (EL, Euratom) nr 1023/2013, millega muudetakse Euroopa Liidu ametnike personalieeskirju ja Euroopa Liidu muude teenistujate teenistustingimusi, (ELT 2013, L 287, lk 15) jõustumist kehtinud, see tähendab käesoleva vaidluse suhtes kohaldamisele kuuluva Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjade (edaspidi „personalieeskirjad“) redaktsiooni X lisa artikli 1 kohaselt sisalduvad selles lisas kolmandates riikides töötavate Euroopa Liidu ametnike suhtes kohaldatavad eri- ja erandsätted.

2 Personalieeskirjade X lisa artikkel 10 täpsustab:

„1. Elamistingimuste eest makstav toetus määratakse vastavalt ametniku teenistuskohale kindlaks protsendimäärana võrdlussummast. Nimetatud võrdlussumma hõlmab kogu põhipalka, millele lisatakse kodumaalt lahkumise toetus, majapidamistoetus ja ülalpeetava lapse toetus ning millest arvatakse maha personalieeskirjades või nende rakendusmäärustes nimetatud kohustuslikud kinnipidamised.

[…]

Elamistingimuste eest makstava toetuse määramisel võetakse arvesse järgmisi parameetreid:

– tervishoiu ja haiglate olukord,

– julgeolek,

– kliima,

ning nende kolme parameetri suhtes kohaldatakse paranduskoefitsienti 1[,]

– eraldatuse aste,

– muud kohalikud olud,

ning nende kahe parameetri suhtes kohaldatakse paranduskoefitsienti 0,5.

[…]

Igal aastal vaatab ametisse nimetav asutus või ametiisik teenistuskohtade jaoks määratud elamistingimuste eest makstava toetuse uuesti läbi ning muudab seda vajaduse korral pärast personalikomiteelt arvamuse saamist.

[…]“

3 Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja 17. detsembri 2013. aasta otsuse, mis käsitleb personalieeskirjade X lisa artiklis 10 sätestatud elamistingimuste eest makstavat toetust ja lisatoetust (edaspidi „17. detsembri 2013. aasta otsus“), artiklis 1 on sätestatud:

„Personalieeskirjade X lisa artikli 10 lõikes 1 sätestatud parameetreid hindab [ametisse nimetav asutus või ametiisik], kes võib tugineda muu hulgas teabele, mis on pärit usaldusväärsetest rahvusvahelistest era- või avaliku sektori allikatest, liikmesriikidest või liidu delegatsioonidelt ja Euroopa Liidu institutsioonide ja organite talitustelt.“ [Siin ja edaspidi on osundatud otsust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

4 17. detsembri 2013. aasta otsuse artikli 2 lõikes 1 on sätestatud:

„[Ametisse nimetav asutus või ametiisik] määrab pärast [Euroopa välisteenistuse] ja komisjoni personalikomiteega konsulteerimist iga aasta 1. jaanuarist kehtima hakkavad erinevate teenistuskohtadega seotud elamistingimuste eest makstava toetuse protsendimäärad […]“

5 17. detsembri 2013. aasta otsuse artikkel 7 on sõnastatud järgmiselt:

„[Ametisse nimetav asutus või ametiisik] määrab iga teenistuskoha jaoks artiklis 2 nimetatud protsendimäära talle kättesaadava artiklis 1 nimetatud teabe alusel.

Elamistingimuste eest makstava toetuse määramisel võetakse muu hulgas arvesse järgmisi parameetreid:

– tervishoiu ja haiglate olukord,

– julgeolek,

– kliima,

– eraldatuse aste,

– muud kohalikud olud.

[Ametisse nimetav asutus või ametiisik] määrab igale parameetrile punktides väljendatud raskusastme. Need andmed kantakse lõplikku võrdlustabelisse, mis kajastab omakorda elamistingimuste eest makstava toetuse protsendimäärasid. Kasutatav metoodika tuleneb suunistest, mille on vastu võtnud [Euroopa välisteenistus] kokkuleppel komisjoni vastavate talitustega, olles konsulteerinud [elamistingimuste eest makstava toetuse] tehnilise töörühmaga.

[Elamistingimuste eest makstava toetuse] tehniline töörühm on nõuandva iseloomuga *ad hoc*-töörühm, kuhu kuuluvad ühelt poolt [Euroopa välisteenistuse] ja teiselt poolt komisjoni juhtkonna liikmed ja töötajate esindajad. Töötajate esindajad nimetab vastava institutsiooni personalikomitee. [Elamistingimuste eest makstava toetuse] tehniline töörühm annab [ametisse nimetava asutuse või ametiisiku] taotlusel soovitusi. Töörühmaga konsulteeritakse eelkõige artikli 2 lõigetes 1 ja 3 nimetatud otsuste tegemisel.“

6 3. detsembri 2014. aasta otsusega andis Euroopa välisteenistuse peadirektor suunised, millega kehtestati elamistingimuste eest makstava toetuse määramise ja lisapuhkuste andmise metoodika (edaspidi „suunised“). See 17. detsembri 2013. aasta otsuse alusel vastu võetud otsus jõustus 1. jaanuaril 2015.

7 Suunistes võetakse aluseks 17. detsembri 2013. aasta otsuses elamistingimuste eest makstava toetuse kindlaks määramisel arvesse võetavad parameetrid. Täpsemalt on suuniste artiklis 1 sätestatud:

„1. Erinevate teenistuskohtade [elamistingimuste eest makstava toetuse] protsendimäärade määramisel võtab [ametisse nimetav asutus või ametiisik] arvesse järgmisi parameetreid:

– tervishoiu ja haiglate olukord,

– julgeolek,

– kliima,

– eraldatuse aste,

– muud kohalikud olud.

2. Iga parameetrit tuleb hinnata ja omistada sellele järgmine väärtus:

– 1 kui elamistingimused on samaväärsed Euroopa Liidus valitsevatega,

– 2 kui elamistingimused on Euroopa Liidus valitsevatega võrreldes pigem raskemad,

– 3 kui elamistingimused on Euroopa Liidus valitsevatega võrreldes rasked,

– 4 kui elamistingimused on Euroopa Liidus valitsevatega võrreldes väga rasked,

– 5 kui elamistingimused on Euroopa Liidus valitsevatega võrreldes eriti rasked.

[…]“ [Siin ja edaspidi on osundatud otsust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

8 Suuniste artiklis 2 on sätestatud:

„1. Tervishoid ja haiglate olukord

[Parameetri] „[t]ervishoid ja haiglate olukord“ väärtus määratakse organisatsiooni „International SOS“ koostatud võrdleva „tervishoiukaardi“ ja vajaduse korral usaldusväärsetest rahvusvahelistest era- või avaliku sektori allikatest pärineva muu teabe alusel.

2. Julgeolek

[Parameetri] „[j]ulgeolek“ väärtus määratakse institutsioonide julgeolekuteenistuste peetava andmekogu „Country Threat Assesment“ (CTA) ja vajaduse korral usaldusväärsetest rahvusvahelistest era- või avaliku sektori allikatest pärineva muu teabe alusel.

3. Kliima

[Parameetri] „[k]liima“ väärtus määratakse Maailma Meteoroloogiaorganisatsioonilt saadud andmete ja vajaduse korral usaldusväärsetest rahvusvahelistest era- või avaliku sektori allikatest pärineva muu teabe alusel.

4. Eraldatuse aste

[Parameetri] „[e]raldatuse aste“ väärtus määratakse delegatsioonide poolt küsimustikule antud vastustest saadud andmete ja vajaduse korral usaldusväärsetest rahvusvahelistest era- või avaliku sektori allikatest pärineva muu teabe alusel.

5. Muud kohalikud olud

[Parameetri] „[m]uud kohalikud olud“ väärtus määratakse delegatsioonide poolt küsimustikule antud vastustest saadud andmete ja vajaduse korral usaldusväärsetest rahvusvahelistest era- või avaliku sektori allikatest pärineva muu teabe alusel.“

9 Suuniste artikis 3 on sätestatud:

„Riikide hindamine toimub kolmes etapis:

1. Riikide kaupa toimuv esmane hindamine haldustasandil (MDR.C6, MDR.B1 ja DEVCO.R4).

2. Vahehindamine: [e]smase hindamise kontroll, et kontrollida tulemuse sidusust piirkondlikul tasandil ning teha võrdlusi sarnaste riikidega (MDR.C6 ja DEVCO.R4 koos [Euroopa välisteenistuse] talituste ja komisjoni ruumiandmete talitustega).

3. Lõpphindamine ja võrdlemine liikmesriikide andmetega, konsulteerides EUDELi delegatsioonide juhtkomiteega.

1. etapp: Esmane hindamine

Haldustalitused koostavad esialgse hinnangu iga parameetri kohta, andes sellele artiklis 2 kirjeldatud süsteemi alusel 1–5 punkti. Tulemus kantakse võrdlustabelisse ja antakse hinnang eelarvemõjule.

2. etapp: Hinnangu kontrollimine piirkondliku sidususe seisukohast ja võrdlus sarnaste riikidega.

Piirkondlikul hindamisel võetakse arvesse piirkonnale omaseid sarnasusi ja erinevusi, eraldatusega seotud asjaolusid ja piirkonnas võrreldavaid kohalikke olusid. Ruumiandmete talitused hindavad, kas 1. etapi tulemused näivad piirkondlikust vaatepunktist kohased. Sarnaselt kontrollitakse selles hindamisjärgus võrreldavate riikide (arengutasemelt võrreldavad riigid, tärkava majandusega riigid, OECD riigid, väikesed territooriumid või saared) tulemusi.

Koostatakse teise etapi lõpparuanne, mis sisaldab ka kokkuvõtet saadud arvamustest ja hinnangut eelarvemõjule.

3. etapp: Lõpphindamine

Lõpphindamisel lähtub EUDELi delegatsioonide juhtkomitee 1. ja 2. etapi tulemustest. Menetluse selles etapis teostab EUDEL võrdleva analüüsi ja annab lõpliku hinnangu […].

Lõplik hinnang võimaldab väärtusi kohandada. Koostatakse lõpparuanne menetluse kirjelduse ja kokkuvõtetega, mis hõlmab ka kohandatud väärtuste põhjendusi ning hinnangut eelarvemõjule.“

10 Suuniste artiklis 4 on sätestatud:

„Vastavalt liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja 17. detsembri 2013. aasta otsuse HR DEC(2013) 013, mis käsitleb elamistingimuste eest makstavat toetust ja lisatoetust, artiklile 7, tuleb konsulteerida [elamistingimuste eest makstava toetuse] tehnilise töörühmaga.

[Ametisse nimetav asutus või ametiisik] määrab erinevatele teenistuskohtadele kohaldatava elamistingimuste eest makstava toetuse.“

Vaidluse aluseks olevad asjaolud

11 David Martinez De Prins ja teised hagejad, kelle nimed on loetletud lisas, on ametnikud või muud teenistujad, kes töötavad Euroopa Liidu delegatsioonis Ghanas (edaspidi „Ghana delegatsioon“).

12 23. veebruaril 2015 tegi Euroopa välisteenistuse peadirektor personalieeskirjade X lisa artikli 10 alusel otsuse, millega vaatas üle kolmandates riikides töötavatele teenistujatele elamistingimuste eest makstava toetuse suuruse (edaspidi „23. veebruari 2015. aasta otsus“). Selle otsusega vähendati Euroopa Liidu Ghana delegatsioonis töötavale personalile kohaldatava elamistingimuste eest makstava toetuse määra 25%-lt võrdlussummast 20%-le.

13 Esimest korda kohaldas Euroopa välisteenistus 23. veebruari 2015. aasta otsust hagejatele 2015. aasta märtsi töötasu teatiste koostamisel, vähendades tagasiulatuvalt elamistingimuste eest makstavat toetust 2015. aasta jaanuari ja veebruari eest.

14 Hagejad vaidlustasid 21. mail 2015 personalieeskirjade artikli 90 lõike 2 alusel ametisse nimetavale või lepingu sõlmimiseks volitatud asutusele või ametiisikule esitatud kaebusega 23. veebruari 2015. aasta otsuse, mille tagajärjed avaldusid neile 2015. aasta märtsi töötasu teatistest.

15 Ametisse nimetava asutuse või ametiisiku ja lepingu sõlmimiseks volitatud asutuse või ametiisiku 15. septembri 2015. aasta otsusega jäeti kaebus rahuldamata.

16 Hagejad kinnitavad, ilma et Euroopa välisteenistus sellele vastu vaidleks, et said 15. septembri 2015. aasta otsusest teada alles 17. detsembril 2015.

Menetlus ja poolte nõuded

17 Hagejad esitasid käesoleva hagiavalduse, mis saabus Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohtu kantseleisse 28. detsembril 2015. Kohtuasi registreeriti numbriga F-153/15.

18 Euroopa välisteenistus esitas kostja vastuse Avaliku Teenistuse Kohtu kantseleisse 23. märtsil 2016.

19 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. juuli 2016. aasta määruse (EL, Euratom) 2016/1192 Euroopa Liidu ja tema teenistujate vaheliste vaidluste esimeses kohtuastmes lahendamise pädevuse Üldkohtule üleandmise kohta (ELT 2016, L 200, lk 137) artikli 3 alusel anti käesolev kohtuasi staadiumis, milles see oli 31. augustil 2016, üle Üldkohtule. Kohtuasi registreeriti numbriga T-575/16.

20 Üldkohtu kantselei 22. märtsi 2017. aasta kirjas paluti Euroopa välisteenistusel alluda Üldkohtu kodukorra artikli 89 lõike 3 punktide a ja d ning artikli 90 lõike 1 alusel võetud menetlust korraldavatele meetmetele. Euroopa välisteenistus vastas Üldkohtu esitatud küsimusele ja edastas temalt palutud dokumendid ettenähtud tähtaja jooksul.

21 Pooled kuulati ära 27. aprillil 2017 toimunud kohtuistungil.

22 Hagejad paluvad Üldkohtul:

– „jätta kohaldamata 23. veebruari 2015. aasta otsus osas, milles sellega vähendati Ghana delegatsiooni personalile elamistingimuste eest makstavat toetust alates 1. jaanuarist 2015“;

– tühistada nende 2015. aasta märtsikuu töötasu teatised ja kõik hilisemad töötasu teatised osas, milles need on koostatud 23. veebruari 2015. aasta otsuse alusel;

– mõista kohtukulud välja Euroopa välisteenistuselt.

23 Euroopa välisteenistus palub Üldkohtul:

– jätta hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja hagejatelt.

24 19. mai 2017. aasta määrusega otsustas Üldkohtu viienda koja president suulise menetluse uuendada ning paluda Euroopa välisteenistusel menetlust korraldavate meetmete raames esitada teatud dokumendid. Euroopa välisteenistus vastas Üldkohtu palvele ning esitas temalt palutud dokumendid ettenähtud tähtaja jooksul.

Õiguslik käsitlus

Vaidluse ese

25 Esimese nõudega paluvad hagejad Üldkohtul „jätta kohaldamata 23. veebruari 2015. aasta otsus osas, milles sellega vähendati Ghana delegatsiooni personalile elamistingimuste eest makstavat toetust alates 1. jaanuarist 2015“.

26 Sellega seoses tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt väljendab ELTL artikkel 277 üldpõhimõtet, mis tagab poolele õiguse vaidlustada institutsiooni varasema, vaidlustatud akti õiguslikuks aluseks oleva akti kehtivus täiendava nõudega, et saavutada sellise akti tühistamine, mille peale ta saab hagi esitada, kui tal ei olnud õigust ELTL artikli 263 alusel esitada otse hagi selle akti peale, mille tagajärgi ta peab taluma, kuid mille tühistamist ta ei ole saanud nõuda. ELTL artiklis 277 ette nähtud võimalus taotleda vaidlustatud rakendusakti aluseks oleva määruse või õigustloova akti kohaldamata jätmist ei ole aga iseseisev kaebeõigus ja sellise taotluse saab esitada vaid täiendavalt. Kui puudub põhimenetluses lahendatava hagi esitamise õigus, ei saa ELTL artiklile 277 tugineda (vt 27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus EKP *vs.* Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, punktid 42 ja 43 ning seal viidatud kohtupraktika).

27 Käesoleval juhul tuleb tõdeda, et teise nõudega paluvad hagejad enda 2015. aasta märtsikuu töötasu teatiste ja kõigi hilisemate töötasu teatiste tühistamist osas, milles need on koostatud 23. veebruari 2015. aasta otsuse alusel. Hagejad tuginevad seejuures väitele, et viimati nimetatud otsus on õigusvastane. Seetõttu tuleb lugeda, nagu hagejad ka kohtuistungil kinnitasid, et nad on esimeses nõudes esitanud ELTL artikli 277 tähenduses õigusvastasuse vastuväite 23. veebruari 2015. aasta otsusele, mis on üldkohaldatav akt, tulenevalt oma teisest nõudest, millega taotletakse kõnealuse akti alusel tehtud üksikotsuste tühistamist.

28 Kohtupraktika kohaselt on see õigusvastasuse vastuväide vastuvõetav vaid siis, kui hagejatel on õigus taotleda nende üksikotsuste tühistamist, mida tuleb alljärgnevalt analüüsida.

29 Teise nõudega paluvad hagejad Üldkohtul tühistada oma 2015. aasta märtsikuu töötasu teatised ja kõik hilisemad töötasu teatised osas, milles need on koostatud 23. veebruari 2015. aasta otsuse alusel.

30 Sellega seoses tuleb meenutada, et isiku huve kahjustava akti olemasolu personalieeskirjade artikli 90 lõike 2 ja artikli 91 lõike 1 tähenduses on vältimatu vastuvõetavuse eeldus sellise hagi puhul, mille ametnikud või pensionile jäänud ametnikud esitavad institutsiooni vastu, mille teenistuses nad on või

olid. Tühistamishagiga, millele on eelnenud personalieeskirjade artikli 91 kohaselt nõutud kaebuse esitamine, saab väljakujunenud kohtupraktika kohaselt vaidlustada üksnes selliseid meetmeid, mis tekitavad otseselt ja vahetult hageja huve mõjutavaid õiguslikke tagajärgi, tuues kaasa selge muudatuse tema õiguslikus seisundis (14. veebruari 1989. aasta kohtuotsus Bossi *vs.* komisjon, 346/87, EU:C:1989:59, punkt 23; 18. septembri 2008. aasta kohtuotsus Angé Serrano jt *vs.* parlament, T-47/05, EU:T:2008:384, punkt 61 ning 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus EJ jt *vs.* komisjon, F-112/14, EU:F:2015:90, punkt 40).

31 Sellised töötasu teatised nagu käesoleval juhul vaidlustatud võivad olla käsitatavad huve kahjustavate aktidena ning sellistena võib nende peale esitada kaebusi ja vajaduse korral hagisid (20. märtsi 2014. aasta kohtumäärus Michel *vs.* komisjon, F-44/13, EU:F:2014:40, punkt 49 ja 23. aprilli 2015. aasta kohtumäärus Bensai *vs.* komisjon, F-131/14, EU:F:2015:34, punkt 34).

32 See on nõnda, kui sellises töötasu- või pensioniteatises võib kajastuda otsus, mille ese on üksnes rahasumma maksmine. Sel juhul hakkavad haldusotsuse peale kaebuse või hagi esitamiseks vastavalt personalieeskirjade artikli 90 lõikes 2 ja artikli 91 lõikes 3 sätestatud tähtajad kulgema igakuise töötasu- või pensioniteatise teatavaks tegemisest, kuna sellest teatisest selgub selgelt ja esimest korda vastava otsuse olemasolu ja ulatus (vt 5. veebruari 2016. aasta kohtuotsus Barnett ja Mogensen *vs.* komisjon, F-56/15, EU:F:2016:11, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

33 Nii on see iseäranis juhul, kui näiteks üldkohaldatava akti muutmise tulemusena kahjustatud õigused on põhiliselt või puhtalt rahalised. Nimelt sellisel juhul saab muudatusele järgnevast töötasu- või pensioniteatisest nähtuv makse tegemata jätmine või makstava summa vähendamine tuleneda üksnes pädeva talituse otsusest kohaldada kõnealust üldkohaldatavat akti asjaomase ametniku või pensionäri suhtes (23. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Pickering *vs.* komisjon, F-103/05, EU:F:2008:45, punkt 74; vt ka 5. veebruari 2016. aasta kohtuotsus Barnett ja Mogensen *vs.* komisjon, F-56/15, EU:F:2016:11, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

34 Siiski ei ole töötasu- või pensioniteatis oma olemuselt või esemelt isiku huve kahjustav akt, kui see väljendab üksnes rahalises vääringus ametniku või pensionäri haldusseisundiga seotud varasemate õiguslike otsuste ulatust (23. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Pickering *vs.* komisjon, F-103/05, EU:F:2008:45, punkt 72) või teisisõnu, kui see kujutab üksnes nende varasemate haldusotsuste kinnitust (vt selle kohta 4. septembri 2008. aasta kohtuotsus Lafili *vs.* komisjon, F-22/07, EU:F:2008:104, punkt 33).

35 Kui ülaltoodud punktides 32 ja 33 meenutatud kohtupraktika kohaselt on selline töötasu teatis, millest selgelt ja esimest korda ilmneb puhtalt rahaline otsus, vaidlustatav, siis sellele järgnevad töötasu teatised kujutavad endast vaid seda otsust kinnitavaid akte, mille peale tühistamishagi esitada ei saa (vt 11. detsembri 2007. aasta kohtuotsus Sack *vs.* komisjon, T-66/05, EU:T:2007:370, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

36 Käesoleval juhul ei ole Üldkohtus vaidlustatud mitte kaebajatele alates 2015. aasta märtsikuust koostatud töötasu teatiste kui selliste õiguspärasust, vaid see, et neis kajastub ametisse nimetava asutuse või ametiisiku ja lepingu sõlmimiseks volitatud asutuse või ametiisiku otsus kohaldada hagejate suhtes uut elamistingimuste eest makstava toetuse määra, mis kehtestati Euroopa Liidu Ghana delegatsiooni personalile alates 1. jaanuarist 2015 üldkohaldatava akti iseloomuga 23. veebruari 2015. aasta otsusega.

37 Selles olukorras tuleb teine nõue tunnistada vastuvõetavaks niivõrd, kuivõrd sisuliselt soovitakse sellega tühistada hagejate 2015. aasta märtsikuu töötasu teatises sisalduv ametisse nimetava asutuse või ametiisiku ja lepingu sõlmimiseks volitatud asutuse või ametiisiku otsus kohaldada hagejate suhtes uut, 23. veebruari 2015. aasta otsusega kehtestatud elamistingimuste eest makstava toetuse määra; meenutades siinkohal, et asjassepuutumatu on see, et kõnealune institutsioon üksnes kohaldas

kehtivaid üldkohaldatavaid norme (4. juuli 1985. aasta kohtuotsus Agostini jt *vs*. komisjon, 233/83, EU:C:1985:291, punkt 13). Seevastu ei ole vastuvõetav hagejate nõue tühistada järgnevad töötasu teatised, mis kujutavad endast igal juhul vaid kinnitavaid akte.

38 Eelnevast tulenevalt tuleb vastuvõetavaks tunnistada ka esimese nõude raames 23. veebruari 2015. aasta otsuse peale esitatud õigusvastasuse vastuväide.

Sisulised küsimused

39 Hagejad esitavad sisuliselt viis väidet, mis puudutavad 23. veebruari 2015. aasta otsuse õigusvastasust. Esimene seondub menetlusnormide rikkumisega, teine materiaalõigusnormi rikkumisega, kolmas tagasiulatuva jõu keelu põhimõtte rikkumisega, neljas hindamisveaga ja viies põhjendamispuudustega.

40 Esimest väidet põhjendades leiavad hagejad 23. veebruari 2015. aasta otsuse õigusvastase olevat seetõttu, et see on tehtud suunistes sätestatud elamistingimuste eest makstava toetuse kindlaks määramise korda eirates ehk menetlusnorme rikkudes. Hagejad leiavad, et kõnealune menetlus ei olnud suunistega kooskõlas esiteks seetõttu, et vananenud hinnangu ajakohastamata jätmises seisneva puuduse kõrvaldamiseks ei peetud ühtki konsultatsiooni ning teiseks seetõttu, et Euroopa välisteenistuse tehnilise töörühmaga (edaspidi „tehniline töörühm“) ei konsulteeritud kohasel moel. Lisaks täpsustasid hagejad kohtuistungil, et kuivõrd delegatsiooni juhtidega piirkondlikul tasandil ei konsulteeritud, ei olnud selle menetluse teine etapp nõuetekohane, rikkudes nii selle menetluse tervikuna.

41 Euroopa välisteenistus vaidleb hagejate argumentidele vastu.

42 Sellega seoses tuleb ühelt poolt välja tuua, et elamistingimuste eest makstava toetuse kindlaks määramise korra kohta on suuniste artiklites 3 ja 4 sätestatud normid, mille järgimisest sõltub selle menetluse tulemusena tehtava otsuse õiguspärasus.

43 Suuniste artikli 3 kohaselt on elamistingimuste eest makstava toetuse kindlaks määramine korraldatud kolme etapina. Esimeses etapis viiakse läbi iga teenistuskoha hindamine riigi tasandil. Teises etapis toimub erinevate teenistuskohtade vahelise sidususe tagamiseks piirkondlik võrdlemine ning selle etapi lõpus koostatakse aruanne. Kolmandas etapis toimub kahe esimese etapi tulemustest lähtuv üldine võrdlemine, mis võimaldab kohandada väärtusi ning selle etapi lõpus koostatakse lõpparuanne koos menetluse kirjelduse ja kokkuvõttega, mis sisaldab ka kohandatud väärtuste põhjendusi ja hinnangut eelarvemõjule.

44 Lisaks sätestatakse suuniste artiklis 4, et konsulteerida tuleb tehnilise töörühmaga, mis annab ametisse nimetava asutuse või ametiisiku taotlusel oma soovituse.

45 Teiselt poolt võib elamistingimuste eest makstava toetuse iga-aastane uuesti läbi vaatamine ja vajaduse korral selle muutmine personalieeskirjade X lisa artikli 10 kohaselt toimuda üksnes pärast Euroopa välisagentuuri personalikomitee (edaspidi „personalikomitee“) arvamuse saamist.

46 Niisiis tuleb 23. veebruari 2015. aasta otsuse vastu võtmisele eelnenud elamistingimuste eest makstava toetuse kindlaks määramise menetluse nõuetekohasuse hindamisel lähtuda personalieeskirjade X lisa artiklist 10 ja suuniste artiklitest 3 ja 4.

47 Kõigepealt tuleb hinnata, kas järgiti elamistingimuste eest makstava toetuse kindlaks määramise kolmeetapilist menetlust, nagu see on suunistes sätestatud. Sellega seoses palus Üldkohus menetlust korraldava meetmega Euroopa välisteenistusel muu hulgas esitada elamistingimuste eest makstava toetuse kindlaks määramise menetluse teise ja kolmanda etapi lõpus koostatud aruanded. Vastuseks

Üldkohtu küsimusele esitas Euroopa välisteenistus iga selle menetluse etapi kohta tabeli igale parameetrile omistatud raskusastet väljendavate punktide ja lõpliku arvestusega, mis kajastas iga teenistuskoha jaoks kindlaks määratud elamistingimuste eest makstava toetuse määra.

48 Toimiku ja Euroopa välisteenistuse poolt Üldkohtu küsimustele esitatud vastuste valguses tuleb asuda seisukohale, et elamistingimuste eest makstava toetuse kindlaks määramise menetluse teine ja kolmas etapp ei kulgenud täielikult nõuetekohaselt. Esiteks, mis puudutab selle menetluse teist etappi, siis kuigi suuniste artikkel 3 näeb ette, et piirkondlik hindamine tuleb läbi viia piirkondlikke sarnasusi ja erinevusi arvestades, ei luba Euroopa välisteenistuse esitatud tabel, mis kujutabki endast vaid täiendavate selgitusteta tabelit, asuda seisukohale, et iga teenistuskoha kohta saadud tulemusi oleks tegelikult piirkondliku sidususe tagamiseks teiste sarnastega võrreldud. Lisaks, kuigi nimetatud artikkel nõuab järeldusi ja saadud arvamuste kokkuvõtet sisaldava aruande koostamist, ei ole seda esitatud.

49 Liiati võttis Euroopa välisteenistus kohtuistungil omaks, et Lääne-Aafrikas ja Euroopas ei toimunud elamistingimuste eest makstava toetuse kindlaks määramise menetluse teises etapis kõigi delegatsioonide juhtidega ühiseid piirkondliku tasandi konsultatsioone.

50 Teiseks, mis puudutab elamistingimuste eest makstava toetuse kindlaks määramise menetluse kolmandat etappi, siis kuigi suuniste artiklis 3 on sätestatud, et selle etapi lõpus tuleb koostada lõpparuanne koos menetluse käigus tehtud toimingute kirjelduse ja kokkuvõttega, mis sisaldab kohandatud väärtuste põhjendusi, sellist aruannet ei esitatud; Euroopa välisteenistus esitas üksnes tabeli, milles ei sisaldunud mingisugust menetlustoimingute kirjeldust ega muudetud väärtuste põhjendusi. Seetõttu pole võimalik kontrollida, kas see etapp toimus kooskõlas nimetatud artikli nõuetega.

51 Peale selle möönis Euroopa välisteenistus kohtuistungil küsimustele vastates, et ta ei saa kinnitada, et elamistingimuste eest makstava toetuse kindlaks määramise menetluse teise ja kolmanda etapi lõpus koostamisele kuuluvad aruanded koostati.

52 Järgnevalt tuleb uurida, millise tähtaja jooksul saadeti dokumendid tehnilisele töörühmale. Hagejad leiavad, et tehnilise töörühma konsultatsioonimehaanismi tõhususes oli puudujääke seoses juhtkonna praktikaga saata alusdokumendid ainult kaks päeva enne tehnilise töörühma kogunemist, mis muutis 120 teenistuskohta puudutava kogu vajaliku teabe hindamise võimatuks. Sellega seoses tuleb märkida, et kuigi suuniste artiklis 4 on ette nähtud tehnilise töörühma poolt alusdokumentidega tutvumine, pole ei suunistes ega 17. veebruari 2013. aasta otsuses ühtki formaalset nõuet, mis määraks kindlaks nende dokumentide saatmise minimaalse tähtaja. Siiski ei väära sellise nõude puudumine Euroopa välisteenistuse kohustust tegutseda oma ülesandeid täites kogu nõutava hoolsusega selleks, et need dokumendid saaksid nimetatud tehnilisele töörühmale saadetud piisavalt vara, et sel oleks võimalik enne oma arvamuse andmist dokumente igakülgselt uurida, arvestades, et need dokumendid puudutavad 120 teenistuskohta. Toimikust nähtub aga, et elamistingimuste eest makstava toetuse kindlaks määramise menetluse kolmas etapp lõpetati alles 21. jaanuaril 2015, need dokumendid saadeti tehnilisele töörühmale 23. jaanuaril 2015 ning viimane andis oma arvamuse 26. jaanuaril 2015. Selline tähtaeg on ebapiisav ega luba asuda seisukohale, et kõnealuse töörühmaga konsulteeriti kohasel moel. Lisaks sellele, kuivõrd Euroopa välisteenistus ei esitanud nimetatud menetluse teise ja kolmanda etapi lõpus koostamisele kuuluvaid aruandeid, tuleb järeldada, et see töörühm ei saanud kõiki arvamuse andmise seisukohast asjassepuutuvaid dokumente.

53 Lisaks tuleneb personalikomitee poolt Euroopa välisteenistuse personalidirektorile 19. veebruaril 2015 saadetud kirjast, et see komitee andis 23. veebruari 2015. aasta otsuse kohta positiivse arvamuse kahe märkusega. Esimeses märkuses tõi komitee välja, et Lääne-Aafrikas ja Euroopas ei toimunud konsultatsioone delegatsioonide juhtidega ning palus konkreetselt Ghana delegatsiooni puudutava hinnangu puhul selle märkusega arvestada. Teises märkuses rõhutas seesama komitee, et tehnilise töögrupiga konsulteerimisel on vältimatult vajalik, et töörühma liikmed saaksid dokumentatsiooni vähemalt 10 päeva enne kogunemise kuupäeva, et seda nõuetekohaselt analüüsida.

54 Lõpuks toovad hagejad välja selle, et vananenud hinnangu ajakohastamata jätmises seisneva puuduse kõrvaldamiseks ei toimunud ühtki konsultatsiooni. Sellega seoses tuleb märkida, et suuniste artiklis 2 on sätestatud, et parameetrid „eraldatuse aste“ ja „muud kohalikud olud“ määratakse kindlaks delegatsioonide poolt küsimustikule antud vastustest saadud andmete alusel. Käesoleval juhul tugines Euroopa välisteenistus Ghana delegatsiooni puudutavas osas neile kahele parameetrile väärtusi omistades 2014. aasta juulis toimunud hindamisele. Arvestades, et suunised, millega kehtestati elamistingimuste eest makstava toetuse kindlaks määramise uus metoodika, võeti vastu 2014. aasta detsembris ehk kuus kuud pärast kõnealuses delegatsioonis hindamise läbiviimist ning et viimatinimetatuga selle puuduse kõrvaldamiseks kordagi uuesti ei konsulteeritud, ei saa välistada, et kohane konsulteerimine oleks võimaldanud hindamiskriteeriume kontrollida ja viia läbi tegeliku kohapealse olukorra ja suunistega rohkem kooskõlas oleva hindamise.

55 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et hagejate seisukoht, et käesoleval juhul suunistes sätestatud elamistingimuste eest maksatava toetuse kindlaks määramise menetlusnorme ei järgitud, on põhjendatud.

56 Et menetlusnormide rikkumine tooks käesoleval juhul kaasa hagejatele 2015. aasta märtsikuust kuni 28. detsembrini 2015 antud töötasu teatiste tühistamise osas, milles kohaldati 23. veebruari 2015. aasta otsusega kindlaks määratud elamistingimuste eest makstava toetuse uut määra, on veel vaja tuvastada, et kui menetlusnorme ei oleks rikutud, oleks kõnealuse otsuse sisu võinud olla teistsugune ja et töötasu teatiste koostamisel oleks sellest tulenevalt kohaldatud teistsugust elamistingimuste eest makstava toetuse määra (vt selle kohta ja analoogia alusel 13. juuli 2000. aasta kohtuotsus Hendrickx *vs*. Cedefop, T-87/99, EU:T:2000:191, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).

57 Selline menetlusnormide rikkumine toob vaidlustatud otsuse tühistamise kaasa vaid siis, kui on tuvastatud, et rikkumine võis mõjutada otsuse sisu (vt selle kohta 29. oktoobri 1980. aasta kohtuotsus van Landewyck jt *vs*. komisjon, liidetud kohtuasjad 209/78–215/78 ja 218/78, ei avaldata, EU:C:1980:248, punkt 47 ning 9. märtsi 1999. aasta kohtuotsus Hubert *vs*. komisjon, T-212/97, EU:T:1999:39, punkt 53). Käesoleval juhul see nii on, kuna ei saa välistada, et kohasel konsulteerimisel oleks võinud olla mõju 23. veebruari 2015. aasta otsuse sisule. Samuti ei saa välistada, et elamistingimuste eest makstava toetuse kindlaks määramise menetluse teise ja kolmanda etapi lõpus koostamisele kuuluvate aruannete puudumine võis kahjustada hagejate huve ning kahjustada menetlust ning ilma nende menetluse käigus toimunud rikkumisteta oleks 23. veebruari 2015. aasta otsuse sisu võinud olla teistsugune.

58 Oluline on rõhutada, et elamistingimuste eest makstava toetuse läbivaatamine ja vajaduse korral selle muutmine on iga-aastane ülesanne, mis hõlmab üldise tausta muutuste arvessevõtmise eesmärgil kõiki teenistuskohti. See ülesanne hõlmab iga teenistuskoha oluliste elamistingimuste analüüsi eesmärgiga määrata kindlaks, kas need on liidus esinevatega võrdsed või mitte. Elamistingimuste eest makstava toetuse ajakohastamise eesmärk on seega viia toetuse suurus igal aastal vastavusse elamistingimustega konkreetses teenistuskohas. Sellega seoses on iga teenistuskoha kohapealse tegeliku olukorra tundmise ja üldise tausta muutuste arvessevõtmise seisukohast väga oluline arvestada delegatsioonide esitatud kõigi andmetega ja järgida konsultatsioonimehhanismi. Lisaks on tulemuste võrdlemine teiste sarnaste piirkondade elamistingimustega, liidu elamistingimustega ning ka ülemaailmselt vältimatult vajalik teatud täpsuse ja sidususe seisukohast. Elamistingimuste eest makstava toetuse kindlaks määramise menetluse käigus aset leidnud rikkumistel, see tähendab konsultatsioonide puudumisel ja kõnealuse menetluse teise ja kolmanda etapi lõpus aruannete koostamata jätmisel on mõju, mis võis suunata Ghana delegatsiooni tegelikule olukorrale ja varasema aastaga võrreldes toimunud muutusele antud hinnangut.

59 Seetõttu tuleb, ilma et oleks vaja analüüsida poolte ülejäänud väiteid, tühistada hagejate 2015. aasta märtsikuu töötasu teatised osas, milles nende aluseks on Ghana delegatsiooni ametnikele ja muudele teenistujatele 23. veebruari 2015. aasta otsusega kindlaks määratud uued elamistingimuste eest makstava toetuse määrad ning seda seetõttu, et viimati nimetatud otsuse tegemisel on rikutud menetlusnorme.

Kohtukulud

60 Üldkohtu kodukorra artikli 134 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Euroopa välisteenistus on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb hagejate taotluse alusel kohtukulud välja mõista Euroopa välisteenistuselt.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (viies koda)

otsustab:

1. **Tühistada David Martinez De Prinsi ja teiste Euroopa välisteenistuse ametnike ja teenistujate, kelle nimed on loetletud lisas, 2015. aasta märtsikuu töötasu teatised osas, milles nende aluseks on Euroopa välisteenistuse 23. veebruari 2015. aasta otsus, millega vähendati alates 1. jaanuarist 2015 Ghanas töötavale Euroopa Liidu personalile elamistingimuste eest makstavat toetust.**

2. **Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.**

3. **Mõista kohtukulud välja Euroopa välisteenistuselt.**

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 14. detsembril 2017 Luxembourgis.

Kohtusekretär
E. Coulon

President