Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

14 päivänä joulukuuta 2017*

Henkilöstö – Virkamiehet – Toimihenkilöt – Palkkaus – Kolmannessa maassa työskentelevät EUH:n työntekijät – Henkilöstösääntöjen liitteessä X oleva 10 artikla – Elinolosuhteista maksettavan korvauksen vuosittainen arviointi – Päätös, jolla elinolosuhteista maksettavaa korvausta alennetaan 25 prosentista 20 prosenttiin – Lainvastaisuusväite

Asiassa T-575/16,

David Martinez De Prins, Euroopan ulkosuhdehallinnon virkamies, kotipaikka Accra (Ghana), ja tuomion liitteessä mainitut muut Euroopan ulkosuhdehallinnon virkamiehet ja toimihenkilöt, edustajinaan asianajajat N. de Montigny ja J.-N. Louis,

kantajina,

vastaan

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

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 270 artiklaan perustuvasta kanteesta, jolla vaaditaan kantajille vuoden 2015 maaliskuulta laadittujen palkkalaskelmien ja sen jälkeisten palkkalaskelmien kumoamista siltä osin kuin niissä sovelletaan 23.2.2015 tehtyä EUH:n päätöstä, jolla alennettiin Ghanassa työskentelevälle Euroopan unionin henkilöstölle elinolosuhteista maksettavaa korvausta 1.1.2015 alkaen,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

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

kirjaaja: hallintovirkamies X. Lopez Bancalari,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 27.4.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen, sellaisina kuin ne olivat voimassa ennen Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja unionin muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen muuttamisesta 22.10.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 1023/2013 (EUVL 2013, L 287, s. 15) voimaantuloa, eli henkilöstösääntöjen pääasiassa sovellettavan version (jäljempänä henkilöstösäännöt) liitteessä X säädetään, kuten sen 1 artiklasta ilmenee, kolmannessa maassa työskenteleviin Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavista erityisistä poikkeussäännöksistä.

2 Henkilöstösääntöjen liitteessä X olevassa 10 artiklassa täsmennetään seuraavaa:

”1. Korvaus elinolosuhteista vahvistetaan virkamiehen työpaikan sijainnin mukaan prosentteina viitesummasta. 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.

– –

Seuraavat osatekijät otetaan huomioon vahvistettaessa elinolosuhteista maksettavaa korvausta:

– terveydenhoito- ja sairaanhoito-olosuhteet,

– turvallisuusolosuhteet,

– ilmasto-olosuhteet,

näihin kolmeen tekijään sovelletaan korjauskerrointa 1[;]

– eristyneisyysaste,

– muut paikalliset olosuhteet,

näihin osatekijöihin sovelletaan korjauskerrointa 0,5.

– –

Nimittävä viranomainen arvioi vuosittain ja muuttaa tarvittaessa kutakin asemapaikkaa varten vahvistettua korvausta elinolosuhteista saatuaan henkilöstökomitean lausunnon.

– –”

3 Elinolosuhteista maksettavasta korvauksesta ja lisäkorvauksesta, joita tarkoitetaan henkilöstösääntöjen liitteessä X olevassa 10 artiklassa, 17.12.2013 tehdyn unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan päätöksen (jäljempänä 17.12.2013 tehty päätös) 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”[Nimittävä viranomainen] arvioi henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja osatekijöitä, ja se voi tukeutua muun muassa tietoihin, joita se on saanut luotettavista kansainvälisistä julkisista tai yksityisistä lähteistä, jäsenvaltioilta, unionin edustustoilta sekä unionin toimielinten ja elinten yksiköiltä.”

4 Mainitun päätöksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Saatuaan [Euroopan ulkosuhdehallinnon] henkilöstökomitean ja komission henkilöstökomitean lausunnon [nimittävä viranomainen] vahvistaa elinolosuhteista maksettavan korvauksen prosenttimäärät eri asemapaikkojen osalta. – –”

5 Päätöksen 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”[Nimittävä viranomainen] vahvistaa kullekin asemapaikalle edellä 2 artiklassa tarkoitetun prosenttimäärän edellä 1 artiklassa mainittujen käytettävissään olevien tietojen perusteella.

Elinolosuhteista maksettavaa korvausta vahvistettaessa otetaan huomioon muun muassa seuraavat osatekijät:

– terveydenhoito- ja sairaanhoito-olosuhteet,

– turvallisuusolosuhteet,

– ilmasto-olosuhteet,

– eristyneisyysaste,

– muut paikalliset olosuhteet.

[Nimittävä viranomainen] pisteyttää kunkin osatekijän vaikeusasteikon mukaan. Nämä tiedot kootaan vertailutaulukkoon, josta lasketaan lopullinen pistemäärä, jonka perusteella elinolosuhteista maksettavan korvauksen prosenttimäärä määritetään. [Euroopan ulkosuhdehallinto] laatii noudatettavasta menetelmästä ohjeet yhteistyössä asiasta vastaavien komission yksiköiden kanssa ja [elinolosuhteista maksettavaa korvausta käsittelevää] teknistä ryhmää kuultuaan.

[Elinoloista maksettavaa korvausta käsittelevä] tekninen ryhmä on tilapäinen neuvoa-antava työryhmä, joka koostuu yhtäältä [Euroopan ulkosuhdehallinnon] ja toisaalta komission virkamiehistä ja henkilöstön edustajista. Henkilöstön edustajat nimeää kyseisen toimielimen henkilöstökomitea. [Elinoloista maksettavaa korvausta käsittelevä] tekninen ryhmä antaa suosituksia [nimittävän viranomaisen] pyynnöstä. Sitä kuullaan erityisesti 2 artiklan 1 ja 3 kohdassa tarkoitetuista päätöksistä.”

6 EUH:n hallintopääjohtaja antoi 3.12.2014 tekemässään päätöksessä ohjeet, joissa määritetään elinolosuhteista maksettavien korvausten vahvistamisessa ja virkistysmatkojen myöntämisessä noudatettava menetelmä (jäljempänä ohjeet). Tämä 17.12.2013 tehdyn päätöksen perusteella tehty päätös tuli voimaan 1.1.2015.

7 Ohjeissa toistetaan 17.12.2013 tehdyssä päätöksessä määritetyt osatekijät, jotka on otettava huomioon elinolosuhteista maksettavan korvauksen vahvistamisessa, ja sovelletaan niitä. Ohjeiden 1 kohdassa todetaan tarkemmin sanottuna seuraavaa:

”1. Eri asemapaikoissa elinolosuhteista maksettavaa korvausta vahvistaessaan [nimittävä viranomainen] ottaa huomioon seuraavat osatekijät:

– terveydenhoito- ja sairaanhoito-olosuhteet,

– turvallisuusolosuhteet,

– ilmasto-olosuhteet,

– eristyneisyysaste,

– muut paikalliset olosuhteet.

2. Kukin osatekijä on arvioitava erikseen ja pisteytettävä seuraavasti:

– 1 piste, jos elinolosuhteet vastaavat Euroopan unionin olosuhteita,

– 2 pistettä, jos elinolosuhteet ovat kohtalaisen vaikeat verrattuna Euroopan unionin olosuhteisiin,

– 3 pistettä, jos elinolosuhteet ovat vaikeat verrattuna Euroopan unionin olosuhteisiin,

– 4 pistettä, jos elinolosuhteet ovat erittäin vaikeat verrattuna Euroopan unionin olosuhteisiin,

– 5 pistettä, jos elinolosuhteet ovat äärimmäisen vaikeat verrattuna Euroopan unionin olosuhteisiin.

_ _”

8 Ohjeiden 2 kohdassa todetaan seuraavaa:

”1. Terveydenhoito- ja sairaanhoito-olosuhteet

[Osatekijän] ’Terveydenhoito- ja sairaanhoito-olosuhteet’ pisteytys määräytyy International SOS:n laatiman vertailevan terveyspalvelukartan ja tapauksen mukaan muista luotettavista kansainvälisistä julkisista tai yksityisistä lähteistä saatujen tietojen [perusteella].

2. Turvallisuusolosuhteet

[Osatekijän] ’Turvallisuusolosuhteet’ pisteytys määräytyy toimielinten turvallisuuspalvelujen ylläpitämästä maakohtaisten uhka-arvioiden (Country Threat Assesment, CTA) tietokannasta ja tapauksen mukaan muista luotettavista kansainvälisistä julkisista tai yksityisistä lähteistä saatujen tietojen [perusteella].

3. Ilmasto-olosuhteet

[Osatekijän] ’Ilmasto-olosuhteet’ pisteytys määräytyy Maailman ilmatieteelliseltä järjestöltä saatavien tietojen ja tapauksen mukaan muista luotettavista kansainvälisistä julkisista tai yksityisistä lähteistä saatujen tietojen [perusteella].

4. Eristyneisyysaste

[Osatekijän] ’Eristyneisyysaste’ pisteytys määräytyy edustustoilta saatuihin kyselyvastauksiin sisältyvien ja tapauksen mukaan muista luotettavista kansainvälisistä julkisista tai yksityisistä lähteistä saatujen tietojen [perusteella].

5. Muut paikalliset olosuhteet

[Osatekijän] ’Muut paikalliset olosuhteet’ pisteytys määräytyy edustustoilta saatuihin kyselyvastauksiin sisältyvien ja tapauksen mukaan muista luotettavista kansainvälisistä julkisista tai yksityisistä lähteistä saatujen tietojen [perusteella].”

9 Ohjeiden 3 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Maakohtainen arviointi toteutetaan kolmessa vaiheessa seuraavasti:

1. Alustava maakohtainen arviointi, joka toteutetaan hallinnollisella tasolla (MDR.C6, MDR.B1 ja DEVCO.R4).

2. Väliarviointi: alustavan arvioinnin tarkistus, jossa varmistetaan alueellinen yhtenäisyys ja suoritetaan vertailu muihin samankaltaisiin maihin (MDR.C6 ja DEVCO.R4 yhdessä [Euroopan ulkosuhdehallinnon] yksiköiden ja komission maantieteellisten yksiköiden kanssa).

3. Loppuarviointi ja vertailu jäsenvaltioiden tietoihin sekä edustustoja käsittelevän ohjauskomitean (EUDEL) kuuleminen.

Vaihe 1: Alustava arviointi

Hallintoyksiköt laativat kustakin osatekijästä alustavan arvioinnin pisteyttämällä ne yhdestä viiteen edellä 2 kohdassa kuvatun järjestelmän mukaisesti. Tulokset viedään vertailutaulukkoon ja laaditaan arvio talousarviovaikutuksista.

Vaihe 2: Arvioinnin tarkistus alueellisen yhtenäisyyden varmistamiseksi ja vertailun suorittamiseksi muihin samankaltaisiin maihin

Alueellisessa arvioinnissa otetaan huomioon alueelliset vastaavuudet ja eroavuudet, eristyneisyyteen vaikuttavat tekijät tai paikalliset olosuhteet, jotka kyseisellä alueella ovat keskenään vertailukelpoisia. Maantieteelliset yksiköt arvioivat, vaikuttavatko vaiheen 1 tulokset alueellisesti tarkasteltuina asianmukaisilta. Menettelyn tässä vaiheessa tarkastetaan vastaavalla tavalla vertaismaiden (kehitystasoltaan samankaltaiset maat tai muut nousevan talouden maat, OECD-maat, pinta-alaltaan pienet maat tai saarialueet) tulokset.

Toisen vaiheen päätteeksi laaditaan raportti, johon sisältyy yhteenveto saaduista lausunnoista sekä arvio talousarviovaikutuksista.

Vaihe 3: Loppuarviointi

Loppuarvioinnin yhteydessä vaiheiden 1 ja 2 tulokset toimitetaan edustustoja käsittelevän ohjauskomitean (EUDEL) käsiteltäviksi. Menettelyn tässä vaiheessa EUDEL vertailee tuloksia ja esittää niistä lopullisen arvionsa – –.

Loppuarvioinnissa pisteytystä voidaan oikaista. Arvioinnista laaditaan loppuraportti, johon sisältyy menettelyjen ja päätelmien kuvaus, pisteytyksiin tehtyjen oikaisujen perustelut mukaan luettuina, sekä arvio talousarviovaikutuksista.”

10 Ohjeiden 4 kohdasta ilmenee seuraavaa:

”Elinolosuhteista maksettavasta korvauksesta ja lisäkorvauksesta 17.12.2013 tehdyn unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan päätöksen HR DEC(2013) 013 7 artiklan mukaan [elinolosuhteista maksettavaa korvausta käsittelevää] teknistä ryhmää on kuultava.

[Nimittävä viranomainen] vahvistaa kussakin asemapaikassa elinolosuhteista maksettavan korvauksen määrän.”

Tosiseikat

11 Kantajina olevat David Martinez De Prins ja muut tuomion liitteessä mainitut henkilöt ovat virkamiehiä tai toimihenkilöitä, joiden asemapaikka on Euroopan unionin edustustossa Ghanassa (jäljempänä Ghanan edustusto).

12 Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) hallintopääjohtaja teki 23.2.2015 henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 10 artiklan mukaisen päätöksen, jossa tarkistettiin kolmansissa maissa työskentelevälle henkilöstölle elinolosuhteista maksettavan korvauksen määrää (jäljempänä 23.2.2015 tehty päätös). Päätöksen johdosta Ghanan edustustossa työskentelevälle unionin henkilöstölle elinolosuhteista maksettavan korvauksen määrä aleni 25 prosentista 20 prosenttiin viitesummasta.

13 EUH sovelsi 23.2.2015 tehtyä päätöstä ensimmäisen kerran laatiessaan kantajille palkkalaskelmat vuoden 2015 maaliskuulta, ja samassa yhteydessä heille tammi- ja helmikuussa 2015 elinolosuhteista maksettujen korvausten määrää alennettiin takautuvasti.

14 Kantajat tekivät 21.5.2015 henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan nojalla nimittävälle viranomaiselle ja palvelusopimukset tekevälle viranomaiselle valituksen 23.2.2015 tehdystä päätöksestä, sellaisena kuin sitä oli sovellettu heille vuoden 2015 maaliskuulta laadittuihin palkkalaskelmiin.

15 Nimittävä viranomainen ja palvelusopimukset tekevä viranomainen hylkäsivät valituksen 15.9.2015 tekemällään päätöksellä.

16 Kantajat väittävät saaneensa tiedon 15.9.2015 tehdystä päätöksestä vasta 17.12.2015, eikä EUH ole tätä väitettä kiistänyt.

Menettely ja asianosaisten lausumat

17 Kantajat nostivat nyt käsiteltävän kanteen unionin virkamiestuomioistuimen kirjaamoon 28.12.2015 toimittamallaan kannekirjelmällä. Se rekisteröitiin asianumerolla F-153/15.

18 EUH toimitti vastineensa virkamiestuomioistuimen kirjaamoon 23.3.2016.

19 Euroopan unionin ja sen henkilöstön välisten riitojen ratkaisemista ensimmäisenä oikeusasteena koskevan toimivallan siirtämisestä unionin yleiselle tuomioistuimelle 6.7.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2016/1192 (EUVL 2016, L 200, s. 137) 3 artiklan nojalla käsiteltävä asia siirrettiin unionin yleiseen tuomioistuimeen sellaisena kuin se oli 31.8.2016. Se rekisteröitiin asianumerolla T-575/16.

20 Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamo kehotti 22.3.2017 päivätyllä kirjeellä EUH:ta noudattamaan unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksensä 89 artiklan 3 kohdan a ja d alakohdan ja 90 artiklan 1 kohdan nojalla määräämiä prosessinjohtotoimia. EUH vastasi unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen ja toimitti sen pyytämät asiakirjat asetetussa määräajassa.

21 Asianosaisten suulliset lausumat kuultiin 27.4.2017 pidetyssä istunnossa.

22 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin

– toteaa, ettei 23.2.2015 tehtyä päätöstä voida soveltaa kantajiin siltä osin kuin siinä alennetaan Ghanan edustustossa työskentelevälle Euroopan unionin henkilöstölle elinolosuhteista maksettavaa korvausta 1.1.2015 alkaen

– kumoaa vuoden 2015 maaliskuulta laaditut palkkalaskelmat ja sen jälkeiset palkkalaskelmat siltä osin kuin niissä sovelletaan 23.2.2015 tehtyä päätöstä

– velvoittaa EUH:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23 EUH vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen perusteettomana

– velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24 Unionin yleisen tuomioistuimen viidennen jaoston puheenjohtaja päätti 19.5.2017 antamallaan määräyksellä aloittaa suullisen käsittelyn uudelleen ja pyysi prosessinjohtotoimena EUH:ta toimittamaan tiettyjä asiakirjoja. EUH vastasi unionin yleisen tuomioistuimen pyyntöön ja toimitti sen pyytämät asiakirjat asetetussa määräajassa.

Oikeudellinen arviointi

Riidan kohde

25 Ensimmäisessä vaatimuksessaan kantajat vaativat unionin yleistä tuomioistuinta ”toteamaan, ettei 23.2.2015 tehtyä päätöstä voida soveltaa siltä osin kuin siinä alennetaan Ghanan edustustossa työskentelevälle Euroopan unionin henkilöstölle elinolosuhteista maksettavaa korvausta 1.1.2015 alkaen”.

26 Tästä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 277 artiklassa ilmaistaan yleinen periaate, jonka mukaan asianosaisella on saadakseen kumotuksi toimen, josta se voi nostaa kanteen, oikeus riitauttaa riidanalaisen toimen oikeusperustana olevan toimielimen aiemman toimen pätevyys liitännäisesti, jollei asianosaisella ollut SEUT 263 artiklan nojalla oikeutta nostaa suoraa kannetta tällaisesta toimesta, jonka seuraukset kohdistuvat täten asianosaiseen mutta jota tämä ei ole voinut vaatia kumottavaksi. SEUT 277 artiklassa annettu mahdollisuus vedota siihen, ettei riitautetun soveltamistoimen oikeudellisena perustana olevaa asetusta tai yleisesti sovellettavaa tointa voida soveltaa, ei siten ole itsenäinen kanneoikeus, vaan sitä voidaan käyttää vain liitännäisesti. SEUT 277 artiklaan ei voida vedota ensisijaisen kanneoikeuden puuttuessa (ks. tuomio 27.10.2016, EKP v. Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, 42 ja 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että kantajat vaativat toisessa vaatimuksessaan heille vuoden 2015 maaliskuulta laadittujen palkkalaskelmien ja sen jälkeisten palkkalaskelmien kumoamista siltä osin kuin niissä sovelletaan 23.2.2015 tehtyä päätöstä. Lisäksi kanneperusteissa vedotaan viimeksi mainitun päätöksen lainvastaisuuteen. Näin ollen kantajien on katsottava esittäneen ensimmäisessä vaatimuksessaan SEUT 277 artiklan mukaisen lainvastaisuusväitteen 23.2.2015 tehdystä päätöksestä, joka on yleisesti sovellettava toimi, tukeakseen sillä toista vaatimustaan, jossa vaaditaan kumoamaan kyseisen toimen soveltamiseksi tehdyt yksittäiset päätökset, minkä kantajat myös istunnossa vahvistivat.

28 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämä lainvastaisuusväite voidaan ottaa tutkittavaksi vain, jos kantajilla on oikeus vaatia näiden yksittäisten päätösten kumoamista, mikä on selvitettävä jäljempänä.

29 Toisessa vaatimuksessaan kantajat vaativat unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan heille vuoden 2015 maaliskuulta laaditut palkkalaskelmat sekä kaikki sen jälkeiset palkkalaskelmat siltä osin kuin niissä sovelletaan 23.2.2015 tehtyä päätöstä.

30 Muistutettakoon, että tältä osin on välttämätöntä, että on olemassa henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdassa ja 91 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu virkamiehelle vastainen toimi, jotta virkamiehen sitä toimielintä, jonka palveluksessa hän on, vastaan nostama kumoamiskanne voidaan ottaa tutkittavaksi. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kumoamiskanteen, jota henkilöstösääntöjen 91 artiklan mukaan on edellettävä valitus, kohteeksi kelpaavia toimia ovat ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa suoraan ja välittömästi kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi (tuomio 14.2.1989, Bossi v. komissio, 346/87, EU:C:1989:59, 23 kohta; tuomio 18.9.2008, Angé Serrano ym. v. parlamentti, T-47/05, EU:T:2008:384, 61 kohta ja tuomio 16.7.2015, EJ ym. v. komissio, F-112/14, EU:F:2015:90, 40 kohta).

31 Käsiteltävässä asiassa riitautettujen kaltaiset palkkalaskelmat voivat olla kantajille vastaisia toimia, ja ne voivat sellaisina olla valituksen ja mahdollisesti kanteen kohteena (määräys 20.3.2014, Michel v. komissio, F-44/13, EU:F:2014:40, 49 kohta ja tuomio 23.4.2015, Bensai v. komissio, F-131/14, EU:F:2015:34, 34 kohta).

32 Asian laita on näin silloin, kun päätös, jonka kohde on puhtaasti rahallinen, saattaa luonteensa vuoksi kuvastua tällaisesta palkka- tai eläkelaskelmasta. Tässä tapauksessa kuukausittaisen palkka- tai eläkelaskelman tiedoksi antamisen vaikutuksena on henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdassa ja 91 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen hallinnollista päätöstä koskevan valituksen tekemisen ja kanteen nostamisen määräaikojen alkaminen silloin, kun tämä päätös ja sen laajuus käyvät selvästi ilmi ensimmäisen kerran kyseisestä laskelmasta (ks. tuomio 5.2.2016, Barnett ja Mogensen v. komissio, F-56/15, EU:F:2016:11, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Asian laita on näin muun muassa tapauksissa, joissa oikeudet, joihin myöhemmin vaikutetaan yleisesti sovellettavaan toimeen tehdyllä muutoksella, ovat ensisijaisesti tai pelkästään rahallisia. Tällaisessa tapauksessa nimittäin maksun peruuttaminen tai sen määrän alentaminen, jotka käyvät ilmi tämän muutoksen jälkeisestä palkka- tai eläkelaskelmasta, voivat olla seurausta vain toimivaltaisen yksikön päätöksestä soveltaa kyseessä olevaa yleisesti sovellettavaa toimea asianomaiseen virkamieheen tai eläkeläiseen (tuomio 23.4.2008, Pickering v. komissio, F-103/05, EU:F:2008:45, 74 kohta; ks. myös tuomio 5.2.2016, Barnett ja Mogensen v. komissio, F-56/15, EU:F:2016:11, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Palkka- tai eläkelaskelmalla ei kuitenkaan sen luonteen ja kohteen vuoksi ole asianomaiselle vastaisen toimen ominaisuuksia, kun se vain kuvastaa rahallisesti sellaisten aikaisempien oikeudellisten päätösten ulottuvuutta, jotka koskevat virkamiehen tai eläkeläisen hallinnollista asemaa (tuomio 23.4.2008, Pickering v. komissio, F-103/05, EU:F:2008:45, 72 kohta), tai toisin sanoen kun sillä vain vahvistetaan aikaisemmat hallinnolliset päätökset (ks. vastaavasti tuomio 4.9.2008, Lafili v. komissio, F-22/07, EU:F:2008:104, 33 kohta).

35 Vaikka palkkalaskelma, josta päätös, jonka kohde on puhtaasti rahallinen, käy selvästi ilmi ensimmäisen kerran, on edellä tämän tuomion 32 ja 33 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan kannekelpoinen toimi, sen jälkeiset palkkalaskelmat ovat ainoastaan kyseisen päätöksen vahvistavia toimia eivätkä ne siten voi olla kumoamiskanteen kohteena (ks. tuomio 11.12.2007, Sack v. komissio, T-66/05, EU:T:2007:370, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Käsiteltävässä asiassa unionin yleiseltä tuomioistuimelta ei tiedustella, ovatko kantajille vuoden 2015 maaliskuulta laaditut palkkalaskelmat lainmukaisia sellaisinaan, vaan ovatko ne lainmukaisia siltä osin kuin niissä sovelletaan nimittävän viranomaisen ja palvelusopimukset tekevän viranomaisen päätöstä soveltaa kantajiin elinolosuhteista maksettavan korvauksen uutta prosenttimäärää, sellaisena kuin se vahvistettiin 1.1.2015 alkaen Ghanan edustustossa työskentelevän Euroopan unionin henkilöstön osalta 23.2.2015 tehdyllä päätöksellä, joka on yleisesti sovellettava toimi.

37 Näin ollen kantajien toinen vaatimus on otettava tutkittavaksi siltä osin kuin siinä vaaditaan kumottavaksi kantajille vuoden 2015 maaliskuulta laadittuihin palkkalaskelmiin sisältyvän nimittävän viranomaisen ja palvelusopimukset tekevän viranomaisen tekemää päätöstä, jossa heihin sovelletaan elinolosuhteista maksettavan korvauksen uutta prosenttimäärää, sellaisena kuin se vahvistettiin 23.2.2015 tehdyllä päätöksellä, kun muistetaan, ettei tässä yhteydessä ole merkitystä sillä, että kyseinen toimielin on ainoastaan soveltanut voimassa olevia yleisesti sovellettavia sääntöjä (tuomio 4.7.1985, Agostini ym. v. komissio, 233/83, EU:C:1985:291, 13 kohta). Sitä vastoin kantajilla ei ole oikeutta vaatia myöhempien palkkalaskelmien kumoamista, koska ne ovat joka tapauksessa ainoastaan vahvistavia toimia.

38 Myös ensimmäisen vaatimuksen yhteydessä 23.2.2015 tehdystä päätöksestä esitetty lainvastaisuusväite on siten otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

39 Kantajat esittävät viisi kanneperustetta, jotka kaikki liittyvät 23.2.2015 tehdyn päätöksen lainvastaisuuteen. Ensimmäinen kanneperuste koskee menettelyvirhettä, toinen oikeudellista virhettä, kolmas taannehtivuuskiellon periaatetta, neljäs arviointivirhettä ja viides perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä.

40 Ensimmäisen kanneperusteensa tueksi kantajat vetoavat 23.2.2015 tehdyn päätöksen lainvastaisuuteen. Heidän mukaansa päätös on virheellinen, koska sitä tehtäessä ei noudatettu elinolosuhteista maksettavan korvauksen vahvistamismenettelyä, sellaisena kuin se määritellään ohjeissa. Kantajat väittävät, ettei kyseistä menettelyä käyty ohjeiden mukaisesti, koska siinä ei ensinnäkään järjestetty minkäänlaista kuulemista sen laiminlyönnin korjaamiseksi, ettei vanhentunutta arviointia ollut saatettu ajan tasalle, ja koska EUH:n teknistä ryhmää (jäljempänä tekninen ryhmä) ei toiseksi kuultu asianmukaisesti. Istunnossa kantajat täsmensivät, ettei myöskään menettelyn toista vaihetta käyty asianmukaisesti, koska edustustojen päälliköille ei järjestetty alueellista kuulemista, joten menettely on ollut kokonaisuudessaan lainvastainen.

41 EUH kiistää kantajien väitteet.

42 Tästä on yhtäältä muistutettava, että ohjeiden 3 ja 4 kohdassa määritetään elinolosuhteista maksettavan korvauksen vahvistamismenettelyä koskevat säännöt, joiden soveltamisesta riippuu, onko menettelyn päätteeksi tehty päätös lainmukainen.

43 Ohjeiden 3 kohdan mukaan elinolosuhteista maksettavan korvauksen vahvistamismenettely on kolmivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa kustakin asemapaikasta laaditaan kansallisen tason arviointi. Toisessa vaiheessa suoritetaan alueellinen vertailu yhdenmukaisuuden varmistamiseksi eri asemapaikkojen välillä, ja tämän vaiheen päätteeksi laaditaan raportti. Kolmannen vaiheen aikana suoritetaan ensimmäisen ja toisen vaiheen tulosten perusteella kokonaisvaltainen arviointi, jolloin pisteytyksiä voidaan oikaista, ja tämän vaiheen päätteeksi laaditaan loppuraportti, johon sisältyy menettelyjen ja päätelmien kuvaus, pisteytyksiin tehtyjen oikaisujen perustelut mukaan luettuina, sekä arvio talousarviovaikutuksista.

44 Lisäksi ohjeiden 4 kohdasta ilmenee, että menettelyssä on kuultava teknistä ryhmää, joka antaa suosituksen nimittävän viranomaisen pyynnöstä.

45 Toisaalta henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 10 artiklan mukaan elinolosuhteista maksettavaa korvausta voidaan vuosittain arvioida ja tarvittaessa muuttaa vasta, kun EUH:n henkilöstökomitea (jäljempänä henkilöstökomitea) on antanut lausuntonsa.

46 Käsiteltävässä asiassa on siten tutkittava henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 10 artiklan ja ohjeiden 3 ja 4 kohdan kannalta, onko 23.2.2015 tehdyn päätöksen hyväksymistä edeltänyt elinolosuhteista maksettavan korvauksen vahvistamismenettely käyty lainmukaisesti.

47 Aluksi on tutkittava, onko kolmivaiheista elinolosuhteista maksettavan korvauksen vahvistamismenettelyä, sellaisena kuin se määritellään ohjeissa, noudatettu. Tätä varten unionin yleinen tuomioistuin pyysi prosessinjohtotoimena EUH:ta toimittamaan muun muassa elinolosuhteista maksettavan korvauksen vahvistamismenettelyn toisen ja kolmannen vaiheen päätteeksi laaditut raportit. Unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen antamassaan vastauksessa EUH esitti kolme taulukkoa, joista ilmenivät menettelyn kolmessa vaiheessa kullekin osatekijälle vaikeusasteen mukaan annetut pisteet sekä lopullinen pistemäärä, jonka perusteella kussakin asemapaikassa elinolosuhteista maksettavan korvauksen määrä määritettiin.

48 Asiakirja-aineiston ja EUH:n unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamien vastausten perusteella on todettava, ettei elinolosuhteista maksettavan korvauksen vahvistamismenettelyn toista ja kolmatta vaihetta ole kaikilta osin noudatettu. Menettelyn toisesta vaiheesta on yhtäältä todettava, että vaikka ohjeiden 3 kohdassa velvoitetaan ottamaan alueellista arviointia suoritettaessa huomioon alueelliset vastaavuudet ja eroavuudet, EUH:n toimittaman taulukon – joka on pelkkä taulukko ilman lisäselityksiä – perusteella ei voida todeta, että kullekin asemapaikalle saatuja tuloksia olisi tosiasiallisesti verrattu muiden vastaavien asemapaikkojen tuloksiin tietyn alueellisen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Vaikka mainitussa kohdassa lisäksi velvoitetaan laatimaan raportti päätelmistä ja esittämään yhteenveto saaduista lausunnoista, kumpaakaan näistä ei toimitettu.

49 Lisäksi EUH myönsi suullisessa käsittelyssä, ettei Länsi-Afrikassa ja Euroopassa ollut järjestetty elinolosuhteista maksettavan korvauksen vahvistamismenettelyn toisen vaiheen aikana alueellista kuulemista, jossa olisi kuultu kaikkia edustustojen päälliköitä.

50 Elinolosuhteista maksettavan korvauksen vahvistamismenettelyn kolmannesta vaiheesta on todettava, että vaikka ohjeiden 3 kohdassa velvoitetaan laatimaan tämän vaiheen päätteeksi loppuraportti, johon sisältyy kuvaus korvauksen vahvistamisessa noudatetuista menettelyistä ja tehdyistä päätelmistä, pisteytykseen tehtyjen oikaisujen perustelut mukaan luettuina, tällaista loppuraporttia ei kuitenkaan toimitettu, sillä EUH toimitti ainoastaan taulukon, joka ei sisällä menettelyjen kuvausta eikä myöskään päätelmiä, joihin sisältyisivät pisteytykseen tehtyjen oikaisujen perustelut. Näin ollen ei ole mahdollista tarkistaa, onko tämä vaihe käyty läpi edellä mainitun kohdan vaatimusten mukaisesti.

51 Kun EUH:lta tiedusteltiin tätä istunnossa, se myönsi, ettei se voinut taata, että elinoloista maksettavan korvauksen vahvistamismenettelyn toisen ja kolmannen vaiheen päätteeksi edellytetyt raportit oli todella laadittu.

52 Seuraavaksi on tutkittava määräaika, jonka kuluessa asiakirjat toimitettiin tekniselle ryhmälle. Kantajat väittävät teknisen ryhmän kuulemismenettelyä tehottomaksi, koska hallintoviranomaisten käytäntönä on toimittaa viiteasiakirjat tekniselle ryhmälle vain kaksi päivää ennen kokousta, minkä vuoksi sen on mahdotonta arvioida kaikkia tarvittavia tietoja 120 asemapaikasta. Tästä on huomautettava, että vaikka ohjeiden 4 kohdassa edellytetään, että teknistä ryhmää on kuultava viiteasiakirjoista, kyseisiin ohjeisiin tai 17.2.2013 tehtyyn päätökseen ei sisälly minkäänlaista muodollista vaatimusta siitä, mihin mennessä asiakirjat on viimeistään toimitettava. Tällaisen vaatimuksen puuttuminen ei kuitenkaan vapauta EUH:ta velvollisuudesta noudattaa tehtäviensä hoidossa vaadittavaa huolellisuutta niin, että asiakirjat toimitetaan tekniselle ryhmälle riittävän ajoissa, jotta se voi tutkia ne kokonaisuudessaan ennen lausuntonsa antamista, kun otetaan huomioon, että nämä asiakirjat koskevat 120:tä asemapaikkaa. Asiakirja-aineistosta kuitenkin ilmenee, että elinolosuhteista maksettavan korvauksen vahvistamismenettelyn kolmas vaihe päättyi vasta 21.1.2015, asiakirjat lähetettiin tekniselle ryhmälle 23.1.2015 ja tämä antoi niistä lausuntonsa 26.1.2015. Tämä aika on riittämätön, jotta voitaisiin katsoa,

että ryhmää on kuultu asianmukaisesti. Koska EUH ei toimittanut unionin yleiselle tuomioistuimelle raportteja, jotka menettelyn toisen ja kolmannen vaiheen päätteeksi olisi pitänyt laatia, on pääteltävä, ettei tekninen ryhmä ole saanut kaikkia lausunnon antamisen kannalta merkityksellisiä asiakirjoja.

53 Lisäksi henkilöstökomitean EUH:n henkilöstöjohtajalle 19.2.2015 osoittamasta kirjeestä ilmenee, että komitea antoi 23.2.2015 tehdystä päätöksestä myönteisen lausunnon kahdella varauksella. Ensimmäisessä varauksessaan komitea huomautti, ettei Länsi-Afrikassa ja Euroopassa olevien edustustojen päälliköitä ollut laisinkaan kuultu, ja vaati nimenomaisesti, että Ghanan edustustoa koskeva arviointi otettaisiin lähempään tarkasteluun. Toisessa varauksessaan komitea korosti, että teknistä ryhmää kuultaessa on välttämätöntä, että sen jäsenet saavat aineiston tutustuttavakseen vähintään 10 päivää ennen kokousta, jotta he voivat analysoida sen asianmukaisesti.

54 Lopuksi kantajat väittivät, ettei sen laiminlyönnin korjaamiseksi, että vanhentunut arviointi oli jäänyt ajantasaistamatta, ollut järjestetty minkäänlaisia kuulemisia. Tästä on huomautettava, että ohjeiden 2 kohdan mukaan osatekijöiden ”Eristyneisyysaste” ja ”Muut paikalliset olosuhteet” pisteytys määräytyy edustuston antamaan kyselyvastaukseen sisältyvien tietojen perusteella. Määrittäessään näiden kahden osatekijän pisteytystä Ghanan edustuston osalta EUH käytti perusteenaan heinäkuussa 2014 laadittua arviointia. Koska ohjeet, joissa elinolosuhteista maksettavan korvauksen vahvistamisessa noudatettava uusi menetelmä määritetään, hyväksyttiin joulukuussa 2014 eli kuusi kuukautta sen jälkeen, kun mainitussa edustustossa oli laadittu arviointi, ja koska sitä ei missään vaiheessa kuultu uudelleen tämän laiminlyönnin korjaamiseksi, ei ole poissuljettua, että asianmukaisen kuulemisen perusteella olisi voitu tarkistaa arviointiperusteita ja suorittaa ohjeiden mukainen arviointi, joka olisi vastannut paremmin todellisia olosuhteita.

55 Edellä esitetystä seuraa, että kantajat ovat oikeassa väittäessään, ettei elinolosuhteista maksettavan korvauksen vahvistamismenettelyä, sellaisena kuin se määritetään ohjeissa, ole tässä tapauksessa noudatettu asianmukaisesti.

56 Jotta menettelyvirhe voisi käsiteltävässä asiassa johtaa kantajille vuoden 2015 maaliskuussa ja 28.12.2015 asti laadittujen palkkalaskelmien kumoamiseen siltä osin kuin niissä on sovellettu elinolosuhteista maksettavan korvauksen uutta prosenttiosuutta, sellaisena kuin se vahvistettiin 23.2.2015 tehdyllä päätöksellä, on vielä osoitettava, että jollei tätä virhettä olisi tapahtunut, mainitun päätöksen sisältö olisi voinut olla toisenlainen ja palkkalaskelmiin olisi siten voitu soveltaa erilaista elinolosuhteista maksettavan korvauksen prosenttimäärää (ks. vastaavasti tuomio 13.7.2000, Hendrickx v. Cedefop, T-87/99, EU:T:2000:191, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Tällainen menettelyvirhe voi siis johtaa kyseessä olevan päätöksen kumoamiseen vain, jos on osoitettu, että virhe on vaikuttanut päätöksen sisältöön (ks. vastaavasti tuomio 29.10.1980, van Landewyck ym. v. komissio, 209/78–215/78 ja 218/78, ei julkaistu, EU:C:1980:248, 47 kohta ja tuomio 9.3.1999, Hubert v. komissio, T-212/97, EU:T:1999:39, 53 kohta). Käsiteltävässä asiassa tilanne on tällainen, koska ei ole poissuljettua, että asianmukaisen kuulemisen järjestäminen olisi voinut vaikuttaa 23.2.2015 tehdyn päätöksen sisältöön. Ei myöskään ole poissuljettua, että se, ettei elinolosuhteista maksettavan korvauksen vahvistamismenettelyn toisen ja kolmannen vaiheen päätteeksi laadittu raportteja, on voinut vahingoittaa kantajien etuja ja siten tehdä menettelyn heidän kannaltaan lainvastaiseksi, sillä jollei menettelyssä olisi tehty näitä virheitä, 23.2.2015 tehdyn päätöksen sisältö olisi voinut olla toisenlainen.

58 On nimittäin tärkeää korostaa, että elinoloista maksettavan korvauksen tarkistaminen ja tarvittaessa oikaiseminen on vuosittainen menettely, jossa käydään läpi kaikki asemapaikat niiden olosuhteiden muuttumisen huomioon ottamiseksi. Menettelyyn sisältyy asemapaikkojen elinolosuhteiden arviointi, jossa pyritään selvittämään, vastaavatko ne unionin elinolosuhteita vai eivät. Elinolosuhteista maksettavan korvauksen ajan tasalle saattamisen tavoitteena on saada korvauksen määrä vastaamaan vuosittain kussakin työskentelypaikassa vallitsevia elinolosuhteita. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että edustustot toimittavat saataville kaikki tarvittavat tiedot ja että kuulemismenettelyä noudatetaan,

jotta voidaan selvittää kunkin asemapaikan todellinen tilanne ja ottaa huomioon olosuhteissa tapahtuneet muutokset. Tulosten vertaileminen muilla samankaltaisilla alueilla, unionissa ja maailmanlaajuisesti vallitseviin elinolosuhteisiin on välttämätöntä tietyn täsmällisyyden ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Elinolosuhteista maksettavan korvauksen vahvistamismenettelyssä tehdyt virheet, nimittäin kuulematta jättäminen ja se, ettei menettelyn toisen ja kolmannen vaiheen päätteeksi laadittu raportteja, ovat olleet omiaan vaikuttamaan Ghanan edustuston todellisen tilanteen ja siinä edellisvuoteen verrattuna tapahtuneiden muutosten arviointiin.

59 Näin ollen kantajille vuoden 2015 maaliskuulta laaditut palkkalaskelmat on ilman, että muita kantajien esittämiä kanneperusteita on tarpeen tutkia, kumottava siltä osin kuin niissä sovelletaan Ghanassa työskenteleviin virkamiehiin ja toimihenkilöihin uutta elinolosuhteista maksettavan korvauksen prosenttimäärää, sellaisena kuin se vahvistettiin 23.2.2015 tehdyssä päätöksessä, koska viimeksi mainitussa päätöksessä on tehty menettelyvirhe.

Oikeudenkäyntikulut

60 Työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska EUH on hävinnyt asian ja kantajat ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, se on velvoitettava korvaamaan kantajien oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) David Martinez De Prinsille ja liitteessä mainituille muille EUH:n virkamiehille ja toimihenkilöille vuoden 2015 maaliskuulta laatimat palkkalaskelmat kumotaan siltä osin kuin niissä sovelletaan 23.2.2015 tehtyä EUH:n päätöstä, jolla alennettiin Ghanassa työskentelevälle Euroopan unionin henkilöstölle elinolosuhteista maksettavaa korvausta 1.1.2015 alkaen.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) EUH velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Julistettiin Luxemburgissa 14 päivänä joulukuuta 2017.

Kirjaaja
E. Coulon

Presidentti
M. Jaeger