YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

29 päivänä marraskuuta 2007 *

Asiassa C-7/06 P,

jossa on kyse yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 5.1.2006,

Beatriz Salvador García, edustajinaan abogado R. García-Gallardo Gil-Fournier, abogado D. Domínguez Pérez ja abogado A. Sayagués Torres,

valittajana,

ja jossa vastapuolena on

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään J. Currall, avustajinaan abogado J. Gutiérrez Gisbert, abogado J. Rivas Andrés ja abogado M. Canal, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts sekä tuomarit G. Arestis, R. Silva de Lapuerta, J. Malenovský (esittelevä tuomari) ja T. von Danwitz,

julkisasiamies: Y. Bot,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 22.3.2007 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 7.6.2007 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Salvador García vaatii valituksessaan, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-205/02, Salvador García vastaan komissio, 25.10.2005 antaman tuomion (Kok. H. 2005, s. I-A-285 ja II-1311; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla viimeksi mainittu tuomioistuin hylkäsi hänen kanteensa, jossa vaadittiin kumoamaan Euroopan

yhteisöjen komission 27.3.2002 tekemä päätös evätä kantajalta Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen (jäljempänä henkilöstösäännöt) liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdassa säädetty ulkomaankorvaus ja siihen liittyvät korvaukset (jäljempänä riidanalainen päätös).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Henkilöstösääntöjen, sellaisina kuin niitä sovellettiin riidanalaisen päätöksen tekopäivänä, 69 artiklan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että ulkomaankorvaus on 16 prosenttia peruspalkan sekä virkamiehelle mahdollisesti maksettavan kotitalouslisän ja huollettavana olevasta lapsesta maksettavan lisän kokonaismäärästä.

3 Henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ulkomaankorvaus myönnetään

"a) virkamiehelle,

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

ja

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

– –"

Tosiseikat

4 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esittää valituksenalaisen tuomion 3–13 kohdassa asian tosiseikaston seuraavalla tavalla:

"3 Kantaja, joka on Espanjan kansalainen, suoritti jatko-opintoja Brysselin vapaassa yliopistossa vuoden 1991 syyskuusta vuoden 1992 heinäkuuhun, ja sen jälkeen hän oli harjoittelijana komissiossa Brysselissä vuoden 1992 lokakuusta vuoden 1993 helmikuuhun.

4 Kantaja työskenteli 1.10.1993 ja 31.12.1994 välisen ajan Navarran itsehallintoalueen (Comunidad Autónoma de Navarra) hallituksen palveluksessa Brysselissä. Lisäksi hän työskenteli Brysselissä 21.2.1995 ja 20.8.1995 välisen ajan Sociedad de Desarrollo de Navarra, Sodena SA:n (Navarran kehittämisyhtiö, jäljempänä Sodena), joka on Navarran itsehallintoalueen taloudellisesta kehittämisestä vastaava yhtiö, kanssa 21.2.1995 allekirjoitetun työsopimuksen perusteella Brysselissä.

5 Kantaja työskenteli 1.9.1995 ja 30.6.1996 välisen ajan Euroopan parlamentin jäsenen avustajana.

6 Vuoden 1996 heinä- ja elokuussa kantaja teki vapaaehtoistyötä hallituksista riippumattomassa järjestössä Perussa.

7 Hän työskenteli 2.9.1996 ja 28.2.1997 välisen ajan 17.7.1996 solmitun työsopimuksen perusteella ECO-nimisessä yksityisessä yhtiössä, jolle komissio oli antanut teknisiä avustustehtäviä.

8 Kantaja työskenteli 1.3.1997 ja 28.2.1998 välisen ajan 1.3.1997 allekirjoitetun työsopimuksen perusteella Sociedad de Desarrollo Exterior de Navarra, Sodexna SA:ssa (Navarran alueen ulkopuolinen kehittämisyhtiö, jäljempänä Sodexna), joka on Navarran itsehallintoalueen ulkopuolisesta taloudellisesta kehityksestä vastaava yhtiö, Navarran itsehallintoalueen uuden toimiston avaamiseksi yhteisön toimielimien yhteyteen Brysseliin. Sen jälkeen hän työskenteli 1.4.1998 ja 31.3.1999 välisen ajan 1.4.1998 allekirjoitetun työsopimuksen perusteella Sodexnassa kyseisen yhtiön Brysselin toimiston johtajana.

9 Lopuksi 1.4.1999 ja 15.4.2001 välisen ajan kantaja työskenteli Navarran itsehallintoalueen hallituksen valtuutettuna Brysselissä sen 29.3.1999 annetun Navarran itsehallintoalueen alueellisen asetuksen nro 87/1999 nojalla, jolla kantaja nimitettiin tähän virkaan.

10 Kantaja aloitti työskentelyn virkamiehenä komission palveluksessa Brysselissä 16.4.2001. Henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettu viiden vuoden pituinen, 'viitejaksoksi' kutsuttu ajanjakso käsitti nyt esillä olevassa asiassa 16.10.1995 ja 15.10.2000 välisen ajan.

11 Kantajan tehtävien aloittamiseen liittyvä henkilötietolomake laadittiin 23.4.2001, ja siitä ilmeni, että häneltä oli evätty ulkomaankorvaus, mikä vahvistettiin 28.6.2001 päivätyllä ilmoituksella.

12 Kantaja valitti 27.9.2001 henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan nojalla 28.6.2001 tehdystä ilmoituksesta.

13 [Riidanalaisella] päätöksellä, joka annettiin kantajalle tiedoksi 5.4.2002, nimittävä viranomainen hylkäsi kantajan valituksen. Tästä päätöksestä ilmenee, että ulkomaankorvaus ja siihen liittyvät korvaukset evättiin kantajalta henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti sillä perusteella, että tämä oli viitejakson ajan asunut ja harjoittanut ansiotoimintaansa Brysselissä. Erityisesti nimittävä viranomainen toi esille seuraavat seikat:

– työskentelyä parlamentin jäsenen avustajana 1.9.1995 ja 30.6.1996 välisenä aikana ei voitu pitää mainitussa 4 artiklassa säädetyssä poikkeuksessa tarkoitetulla tavalla 'kansainväliselle organisaatiolle suoritettuina palveluksina', eikä sen merkitystä voida poistaa, sillä kantajalla ei ollut ollut välittömiä oikeudellisia siteitä parlamenttiin, koska hänen ainoa sopimukseen perustuva siteensä oli ollut jäsenen kanssa allekirjoitettu yksityisoikeudellinen sopimus

– työskentely Perussa 11.7.1996 ja 18.8.1996 välisenä aikana (kuukausi ja viikko) ei keskeyttänyt hänen asumistaan Belgiassa

– ansiotoiminta Sodenan ja Sodexnan palveluksessa ei kuulunut edellä mainitun säännöksen soveltamisalaan, sillä, vaikka onkin myönnettävä, että nämä yhtiöt ovat luonteeltaan julkisia ja ne huolehtivat Navarran itsehallintoalueen etujen edustamisesta Brysselissä, kantajan mainituissa yhtiöissä suorittamia palveluksia säänneltiin yksityisoikeudellisilla sopimuksilla

– kantajan Navarran hallituksen hyväksi välittömästi suorittamia tehtäviä ei myöskään voitu pitää henkilöstösääntöjen liitteessä II olevassa 4 artiklassa säädetyssä poikkeuksessa tarkoitettuina 'toiselle valtiolle suoritettuina palveluksina'."

Oikeudenkäyntimenettely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

5 Kantaja nosti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 4.7.2002 jättämällään kannekirjelmällä kanteen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi.

6 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kantajan kanteen valituksenalaisella tuomiolla. Se hylkäsi siten neljä kantajan esittämää kanneperustetta, jotka koskivat henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan rikkomista, tosiseikkoihin liittyvää arviointivirhettä, perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista.

7 Ensimmäisen kanneperusteen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 39 kohdassa, että kysymys oli sen ratkaisemisesta, oliko kantajan Sodexnalle ja Navarran itsehallintoalueen hallitukselle Brysselissä suorittamia työtehtäviä pidettävä mainitussa liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettuina toiselle valtiolle suoritettuina palveluksina.

8 Tämän kanneperusteen hylkäämisessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistutti ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 42 kohdassa, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan EY:n ja Euratomin perustamissopimusten yleisestä rakenteesta ilmenee selvästi, että institutionaalisten määräysten mukaisella "jäsenvaltion" käsitteellä tarkoitetaan ainoastaan jäsenvaltioiden keskushallintoa, eikä sitä voida laajentaa koskemaan alueiden tai itsehallintoalueiden hallintoa, riippumatta näille myönnetyn toimivallan laajuudesta.

9 Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 43 kohdassa, että henkilöstösääntöjen säännöksissä käytetään täsmällistä terminologiaa eikä analoginen soveltaminen laajentavasti tapauksiin, joita ei nimenomaisesti tarkoiteta, ole mahdollista. Lopuksi se totesi mainitun tuomion 44 kohdassa, että lainsäätäjä on päättänyt käyttää ilmaisua "valtio", vaikka henkilöstösääntöjen antamisen aikaan oli jo jäsenvaltioita, jotka olivat rakenteeltaan liittovaltioita tai alueista koostuvia valtioita, kuten Saksan liittotasavalta, eikä pelkästään sellaisia valtioita, jotka olivat sisäiseltä rakenteeltaan keskitettyjä. Se päätteli tästä, että jos yhteisön lainsäätäjä olisi halunnut sisällyttää kyseiseen artiklaan poliittiset alayksiköt tai paikalliset julkisyhteisöt, se olisi ilmaissut tahtonsa nimenomaisesti.

10 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi siten valituksenalaisen tuomion 45 kohdassa, että henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan mukaisella "valtion" käsitteellä tarkoitetaan ainoastaan valtiota oikeushenkilönä ja yhtenäisenä kansainvälisen oikeuden oikeussubjektina sekä sen hallintoelimiä.

11 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätteli tästä valituksenalaisen tuomion 46 kohdassa, että henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettua ilmaisua "toiselle valtiolle – – suoritetut palvelukset" on tulkittava siten, ettei sillä viitata valtioiden poliittisten alayksiköiden hallituksille suoritettuihin palveluksiin.

12 Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 47 kohdassa, että kun kantaja työskentelee sellaisten julkisten pääomayhtiöiden palveluksessa, jotka kuuluvat johonkin kaupallisten yhtiöiden ryhmään, tätä toimintaa ei sitäkään suuremmalla syyllä voida pitää "valtiolle suoritettuina palveluksina". Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan tällaiset julkiset kaupalliset yhtiöt, olivat ne osakeyhtiöitä tai rajavastuuyhtiöitä, eivät nimittäin kuulu luonteensa vuoksi valtion hallintoelimiin, vaikka niillä on toimivalta hoitaa ja edustaa tiettyjä yleisiä etuja tai vaikka niille annetaan yleiseen etuun liittyviä tehtäviä.

13 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 49–56 kohdassa useita kantajan esittämiä väitteitä.

14 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa kantajan väitteen siitä, että yhteisön oikeudessa olisi olemassa sellainen itsenäinen valtion käsite, joka kattaisi hajautetut yksiköt. Valituksenalaisen tuomion 50 ja 51 kohdassa hylättiin väitteet, jotka koskivat itsehallintoalueiden omia toimivaltuuksia Espanjan oikeusjärjestyksessä ja Tribunal Constitucionalin (perustuslakituomioistuin) 26.5.1994 antamaa ratkaisua. Valituksenalaisen tuomion 52–54 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi väitteet, joiden mukaan kantaja kuului samaan sairausvakuutusjärjestelmään ja samaan verojärjestelmään kuin henkilöstö, joka työskentelee Espanjan kuningaskunnan pysyvässä edustustossa Euroopan unionissa Brysselissä. Lopuksi 55 ja 56 kohdassa hylättiin kantajan väite, joka koski itsehallintoalueiden edustajien osallistumista komission neuvoa-antaviin komiteoihin.

15 Komission tekemä, tosiseikaston arviointivirhettä koskevan toisen kanneperusteen hylkäämisen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 85–87 kohdassa, että viitejakson aikana kantajan tavanomainen asuinpaikka oli Brysselissä ja hän harjoitti siellä pääasiallista ansiotoimintaansa ja että tämä kaupunki oli myös hänen etujensa keskus. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin täsmensi mainitun tuomion 88 kohdassa, että tätä päätelmää ei muuttaisi se, että työtehtäviä 1.9.1995 ja 30.6.1996 välisenä ajanjaksona, jolloin kantaja työskenteli parlamentin jäsenen avustajana, olisi pidettävä henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyssä poikkeuksessa tarkoitettuina kansainväliselle organisaatiolle suoritettuina palveluksina.

16 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kolmannen kanneperusteen, joka koski perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä, katsomalla valituksenalaisen tuomion 96 kohdassa, että kantaja oli ollut täysin selvillä niistä syistä, joiden perusteella nimittävä viranomainen oli evännyt häneltä ulkomaankorvauksen.

17 Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 107 ja 108 kohdassa, että kantajan kanteensa tueksi esittämä neljäs kanneperuste, joka koski yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista, oli jätettävä tutkimatta sillä perusteella, ettei siihen ollut vedottu kannetta edeltävässä valituksessa.

18 Ulkomaankorvaukseen liittyvien korvausten myöntämistä koskevan vaatimuksen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 110 kohdassa, että koska oli todettu, ettei kantajalla ollut oikeutta saada ulkomaankorvausta, kyseinen vaatimus oli hylättävä.

Valitusasian asianosaisten vaatimukset

19 Valittaja vaatii tässä valituksessa, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion, palauttaa asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen ja

– velvoittaa komission korvaamaan molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

20 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– hylkää valituksen kokonaisuudessaan

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut tässä oikeusasteessa.

Valitus

Asianosaisten lausumat

21 Valittaja väittää ainoassa valitusperusteessaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan virheellisesti henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettua käsitettä "tilanteet, jotka aiheutuvat toiselle valtiolle suoritetuista palveluksista". Tämä valitusperuste käsittää neljä erillistä osaa.

22 Ensinnäkin valittaja väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut suppeasti henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta. Ratkaistessaan asian näin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei noudattanut aikaisempaa oikeuskäytäntöään, täsmällisesti sanottuna asiassa T-4/92, Vardakas vastaan komissio, 30.3.1993 antamaansa tuomiota (Kok. 1993, s. II-357, 34 kohta), jossa se katsoi, että kyseistä säännöstä on poikkeuksen poikkeuksena tulkittava laajasti.

23 Toiseksi valittaja väittää, että mainitun poikkeuksen rationa on se, että siinä tarkoitettujen henkilöiden ei voida katsoa luoneen kestäviä siteitä asemapaikkansa valtioon, koska heidän työskentelynsä tässä valtiossa on tilapäistä.

24 Kun valituksenalaisessa tuomiossa on jätetty kyseisen poikkeuksen soveltamisalan ulkopuolelle palvelukset, jotka on suoritettu kyseiselle jäsenvaltiolle itsehallintoalueiden välityksellä, valittajan mukaan siinä on sivuutettu mainitun säännöksen ratio ja se merkitsee lisäksi syrjintää sellaisten virkamiesten, jotka ovat suorittaneet palveluksia tälle valtiolle keskushallinnon välityksellä pysyvässä edustustossa ja joilla on oikeus ulkomaankorvaukseen (asia T-72/04, Hosman-Chevalier v. komissio, tuomio 13.9.2005, Kok. 2005, s. II-3265, 40 kohta), ja sellaisten virkamiesten välillä, jotka ovat suorittaneet näitä palveluksia itsehallintoalueen hallinnon välityksellä. Valittajan mielestä näissä kummassakaan tilanteessa virkamies ei nimittäin ole luonut kestäviä siteitä asemapaikkansa valtioon ennen kuin hän on tullut yhteisöjen palvelukseen, koska hänen työskentelynsä tässä valtiossa on ollut tilapäistä. Valittajan mukaan merkitystä on viime kädessä sillä, oliko virkamies luonut kestäviä siteitä asemapaikkansa valtioon vai ei.

25 Lopuksi ja toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisen tuomion 45 kohdassa, valittajan mukaan tämä laaja tulkinta ei johda siihen, että "valtioksi" katsottaisiin kaikki julkiset yksiköt, joilla on oma oikeushenkilöllisyys. Tällaisen tulkinnan ulottuvuus rajoittuu hänen mukaansa

yksiköihin, joilla on toimivaltaa yhteisön alalla, kuten on tilanne itsehallintoalueiden tapauksessa, ja tämän tulkinnan ansiona on se, että se yhdenmukainen muiden EY:n perustamissopimuksen määräysten, kuten valtiontukia tai julkisia hankintoja koskevien määräysten kanssa.

26 Kolmanneksi valittaja moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että tämä on tehnyt oikeudellisen virheen jättäessään käsitteen "tilanteet, jotka aiheutuvat toiselle valtiolle suoritetuista palveluksista" ulkopuolelle palvelukset, jotka valittaja on suorittanut sellaisen yleishyödyllistä tehtävää hoitavan yhtiön työntekijänä, ja jättäessään tutkimatta, kuuluuko kyseinen yhtiö valtioon, kun otetaan huomioon sen kokoonpano, tehtävät ja sen riippuvaisuus julkisesta vallasta. Näin menetellessään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on toiminut sekä vastoin Espanjan oikeuden säännöksiä, joiden mukaan tällainen yhtiö kuuluu julkisen hallinnon piiriin, että vastoin yhteisön oikeuskäytäntöä ja erityisesti asiassa 31/87, Beentjes, 20.9.1988 annettua (Kok. 1988, s. 4635, 12 kohta) ja asiassa C-353/96, komissio vastaan Irlanti, 17.12.1998 annettua tuomiota (Kok. 1998, s. I-8565, 26 kohta).

27 Neljänneksi valittaja väittää, että mikäli yhteisöjen tuomioistuimen olisi katsottava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen arvioidessaan hänen työskentelyään Brysselissä Navarran itsehallintoalueen hallituksen ja Sodexnan palveluksessa, on tutkittava kysymys hänen niiden tehtäviensä luonnehdinnasta, joita hän suoritti työskennellessään parlamentin jäsenen avustajana. Yhteisön voimassa olevan oikeuden valossa tämän työskentelyjakson on katsottava valittajan mukaan vastaavan "kansainväliselle organisaatiolle suoritettuja palveluksia".

28 Komissio väittää vastineessaan ensinnäkin, että ellei asianomaisen henkilön ja kyseisen jäsenvaltion välisiä välittömiä oikeudellisia siteitä koskevasta vaatimuksesta muuta johdu, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole tulkinnut henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettyä poikkeusta suppeasti vaan laajasti. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa valittajalla ei kuitenkaan ole ollut tällaisia oikeudellisia siteitä Espanjan kuningaskuntaan.

29 Toiseksi komissio väittää, että koska valittajan perustelut nojautuvat virheelliseen olettamaan, loput hänen perusteluistaan ovat virheellisiä. Valittajan perusteluissa sekoitetaan nimittäin kaksi käsitettä eli yhtäältä henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa mainitun poikkeuksen ratio legis ja toisaalta samassa poikkeuksessa mainitun ilmaisun "valtio" käytön ratio legis. Kuitenkin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa on esitetty väitteitä ainoastaan ilmaisun "valtio" tulkinnasta, ja komission mukaan vain sillä on asian kannalta merkitystä.

30 Komission mukaan kyseessä ei myöskään ole palveluksia kyseiselle valtiolle suorittaneiden niiden virkamiesten, jotka täyttävät tehtävänsä kyseisen valtion keskushallintoon kuuluvassa pysyvässä edustustossa, ja niiden virkamiesten välinen syrjintä, jotka suorittivat palveluksiaan itsehallintoalueen välityksellä. Näitä kahta tilannetta ei suoritettujen tehtävien perusteella nimittäin voida rinnastaa toisiinsa, koska, kuten käy ilmi valituksenalaisen tuomion 51 kohdasta, Espanjan itsehallintoalueiden valtuuskuntien tehtävänä on hoitaa edustamansa hallinnon etuja, eivätkä nämä edut välttämättä vastaa muiden itsehallintoalueiden etuja tai niitä etuja, joita Espanjan kuningaskunnalla on valtiona.

31 Komission mukaan on joka tapauksessa syytä pitää kiinni yhteisön lainsäätäjän päätöksestä, sillä yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut sisällyttää mainittuun poikkeukseen aluehallinnon, itsehallintoalueiden ja muiden paikallisyhteisöjen kaltaisia valtion poliittisia alayksiköitä.

32 Lisäksi komissio väittää, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisen tuomion 45 kohdassa, että valittajan ehdottamasta tulkinnasta voisi seurata se, että "valtioina pidetään kaikkia sellaisia julkisyhteisöjä, joilla on oma oikeushenkilöllisyys ja joille valtion keskushallinto on siirtänyt sisäisiä toimivaltuuksia, mukaan lukien kunnat tai mitkä tahansa sellaiset yksiköt, joille hallinto on delegoinut tehtäviä".

33 Perusteluissa, joiden mukaan "merkitystä on viime kädessä sillä, oliko virkamies luonut kestäviä siteitä asemapaikkansa valtioon vai ei – –", on komission mukaan kyse uudesta kysymyksestä, jota ei ainakaan tällä tavoin ollut esitetty ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja jonka tutkittavaksi ottaminen ei näin ollen ole selvää.

34 Kolmanneksi valitusperusteen sen osan osalta, joka koskee julkisen yhtiön työntekijänä suoritettujen palvelusten sivuuttamisessa tehtyä virhettä, komissio katsoo, että edellä mainitut asiat Beentjes sekä komissio vastaan Irlanti annetuissa tuomioissa, joihin valittaja viittaa, koskevat toista yhteisön oikeuden alaa, nimittäin alaa, jota säännellään julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 26.7.1971 annetulla neuvoston direktiivillä 71/305/ETY (EYVL L 185, s. 5), jolla on eri ratio legis kuin henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevalla 4 artiklalla.

35 Komissio väittää niin ikään, että henkilöllä, joka on työskennellyt julkisen kaupallisen yhtiön, osakeyhtiön tai rajavastuuyhtiön palveluksessa ei ole ollut välitöntä oikeudellista sidettä kyseiseen valtioon, vaikka tällaisen siteen olemassaolo on oikeuskäytännössä vahvistettu ehdoton edellytys mainitussa liitteessä olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamiseksi.

36 Neljänneksi komissio väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole jättänyt lausumatta siitä, onko toimintaa parlamentin jäsenen avustajana pidettävä kansainväliselle organisaatiolle suoritettuina palveluksina, sillä se on katsonut valituksenalaisen tuomion 88 ja 89 kohdassa, että tähän kysymykseen annettavalla vastauksella ei ole mitään merkitystä ulkomaankorvausta koskevaan oikeuteen, koska valittajalla on ollut tavanomainen asuinpaikkansa Brysselissä sekä ennen tätä työskentelyä että sen jälkeen. Lisäksi tällainen työskentely ei kuulu mainitun poikkeuksen soveltamisalaan, koska valittajalla ei ollut tämän työskentelyn yhteydessä välittömiä oikeudellisia siteitä parlamenttiin.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

Tutkittavaksi ottaminen

37 Komission mukaan valittajan esittämässä väitteessä, jonka mukaan "merkitystä on viime kädessä sillä, onko virkamies luonut kestäviä siteitä asemapaikkansa maahan vai ei", voi olla kyse uudesta kysymyksestä tai ainakin kysymyksestä, jota ei ollut esitetty tällä tavoin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

38 Syytä on todeta, että yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ja yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 113 artiklan 2 kohdan määräyksistä, kun niitä luetaan yhdessä, ilmenee, että valittaja voi vedota valituksessa mihin tahansa asian kannalta merkitykselliseen perusteluun, kunhan valituksella ei muuteta oikeudenkäynnin kohdetta siitä, millainen se oli ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa (asia C-229/05 P, PKK ja KNK v. neuvosto, tuomio 18.1.2007, Kok. 2007, s. I-439, 66 kohta).

39 On todettava, että mainittu väite on esitetty tukemaan valitusperustetta, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista luetelmakohtaa. Siten, vaikka oletettaisiinkin, ettei kyseistä väitettä olisi esitetty ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa saman sisältöisenä kuin se on mainittu tämän tuomion 37 kohdassa, sillä ei muuteta oikeudenkäynnin kohdetta siitä, millainen se oli ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, eikä siinä näin ollen ole kysymys yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetusta uudesta valitusperusteesta.

40 Tästä seuraa, että ainoa valittajan valituksensa tueksi esittämä valitusperuste otetaan tutkittavaksi kokonaisuudessaan.

Pääasia

41 Vastauksen antamiseksi valittajan esittämään valitusperusteeseen on otettava kantaa siihen, onko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettua "toiselle valtiolle suoritettujen palvelusten" käsitettä.

42 Aivan aluksi on todettava, että toisin kuin komissio väittää, "valtion" käsitettä ei pidä erillistä tulkintaa varten irrottaa ilmaisusta, johon se kuuluu. Toiselle valtiolle suoritettujen palvelusten kaltaisen yhteisön oikeuden käsitteen ulottuvuutta on arvioitava kokonaisuutena ja tulkittava sen rakenteen ja sillä lainsäädännöllä tavoiteltujen päämäärien mukaan, jonka osa säännös tai määräys on (ks. vastaavasti asia C-301/98, KVS International, 18.5.2000, Kok. 2000, s. I-3583, 21 kohta; asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, Kok. 2000, s. I-6857, 50 kohta; asia C-191/99, Kvaerner, tuomio 14.6.2001, Kok. 2001, s. I-4447, 30 kohta ja asia C-63/00, Schilling ja Nehring, tuomio 16.5.2002, Kok. 2002, s. I-4483, 24 kohta).

43 Tältä osin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan henkilöstösääntöjen 69 artiklassa säädetyn ulkomaankorvauksen – jonka myöntämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt täsmennetään samojen henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdassa, jossa mainitaan "toiselle valtiolle suoritettujen palvelusten" käsite – tavoitteena on hyvittää ne erityiset kustannukset ja haitat, jotka aiheutuvat tehtävien aloittamisesta yhteisöissä niille virkamiehille, jotka joutuvat tämän vuoksi siirtämään asuinpaikkansa kotimaastaan asemapaikkansa valtioon ja sopeutumaan uuteen ympäristöön. Korvaukseen liittyvä ulkomaillaolon (dépaysement; expatriación) käsite riippuu myös virkamiehen henkilökohtaisesta tilanteesta, nimittäin siitä, missä määrin hän on kotoutunut uuteen elinympäristöön, mitä kuvastaa esimerkiksi hänen tavanomainen asuinpaikkansa tai pääasiallisen ansiotoiminnan harjoittaminen (ks. asia C-452/93 P, Magdalena Fernández v. komissio, tuomio 15.9.1994, Kok. 1994, s. I-4295, 20 kohta ja asia C-424/05 P, komissio v. Hosman-Chevalier, tuomio 21.6.2007, Kok. 2007, s. I-5027, 35 kohta).

44 Ulkomaankorvauksen myöntämisellä pyritään siten lieventämään niitä tosiasiallisia eroja, joita esiintyy asemapaikkansa valtion yhteiskuntaan täysin kotoutuneiden virkamiesten ja niiden virkamiesten tilanteiden välillä, jotka eivät sitä ole (em. asia komissio v. Hosman-Chevalier, tuomion 36 kohta).

45 Tällaisessa ulkomaankorvaukseen liittyvässä ulkomaillaolon tilanteessa on myös sellainen virkamies, joka kyllä on asunut tai harjoittanut ansiotoimintaa sen valtion Euroopan-puoleisella alueella, jossa hänen asemapaikkansa sijaitsee, kuusi kuukautta ennen tehtäviensä aloittamista päättyvän viiden vuoden jakson aikana, mutta joka on suorittanut palveluksia toiselle valtiolle tai kansainväliselle organisaatiolle (em. asia komissio v. Hosman-Chevalier, tuomion 37 kohta).

46 Palvelusten suorittamisesta "toiselle valtiolle tai kansainväliselle organisaatiolle" seuraa nimittäin, että asianomaisella henkilöllä on säilynyt kyseiseen toiseen valtioon tai kansainväliseen organisaatioon sellainen erityinen suhde, joka estää kestävän siteen luomisen asemapaikan valtioon ja estää siten asianomaisen henkilön riittävän kotoutumisen viimeksi mainitun valtion yhteiskuntaan (em. asia komissio v. Hosman-Chevalier, tuomion 38 kohta).

47 Tältä osin henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen luetelmakohdan säännöksistä ei voida mitenkään tehdä sitä päätelmää, että "toiselle valtiolle" suoritetut palvelukset ovat välttämättä Euroopan unionin jäsenvaltiolle suoritettuja palveluksia. Tällaista päätelmää ei kumoa se, että käytännössä suurimmassa osassa tapauksia unionin tulevat virkamiehet suorittavat palveluksensa jäsenvaltiolle eivätkä kolmannelle valtiolle.

48 Siltä osin kuin kyse on myös kolmansista valtioista, henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun "valtion" käsitteen tulkinnassa on syytä viitata kansainväliseen julkisoikeuteen, jossa säännellään jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden väliset suhteet.

49 Vaikka toimivaltuuksien jakaminen valtion sisäisesti vaihtelee kunkin valtion institutionaalisen rakenteen mukaan, sitä on kansainvälisessä julkisoikeudessa pidettävä luonteeltaan yhtenäisenä oikeussubjektina. Kyseisen käsitteen perusteella edellytetään, että muissa valtioissa ja kansainvälisissä organisaatioissa valtiota edustaa yksi ainoa diplomaattinen edustusjärjestelmä, joka kansainvälisellä tasolla heijastaa asianomaisen valtion yhtenäisyyttä.

50 Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin jo katsonut, että vaikka ratkaisevaa sille, että asianomaisen virkamiehen voitaisiin katsoa suorittaneen palveluksia "toiselle valtiolle", ei ole se, että hän on kyseisen toisen valtion keskushallinnon palveluksessa, sitä vastoin siinä, että virkamies kuuluu toiminnallisesti viimeksi mainitun valtion pysyvään edustustoon, on kyse ratkaisevasta seikasta (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Hosman-Chevalier, tuomion 42 kohta).

51 Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin katsonut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Hosman-Chevalier annetun tuomion 43 kohdassa, että asianomaisella henkilöllä oli pysyvän edustuston henkilökunnan jäsenyyden perusteella erityinen suhde kyseiseen jäsenvaltioon. Tämä etuoikeutettu asema, jossa hänelle annetaan diplomaattisista suhteista 18.4.1961 tehdyn Wienin yleissopimuksen nojalla erilaisia erioikeuksia ja vapauksia, luo itsessään esteen sille, että asianomainen henkilö voisi solmia kestävän siteen asemapaikkansa valtioon, ja siten se estää henkilön riittävän kotoutumisen kyseisen valtion yhteiskuntaan.

52 Edellä olevia seikkoja vahvistaa lisäksi niiden kanssa yhtäpitävä perustelu, joka käy ilmi yhdestä aineistoon liittyvästä asiakirjasta. Vastatessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen prosessinjohtotoimien yhteydessä esittämään kysymykseen Espanjan kuningaskunta on nimittäin täsmentänyt, ilman että sen esittämää on tältä osin kiistetty, että virkamiesten kuulumisesta kyseisen jäsenvaltion pysyvän edustuston henkilöstöön ja heidän akkreditoinnistaan Belgian viranomaisten suhteen seuraa, että he säilyttävät laillisen asuinpaikkansa lähtövaltiossa ja että, koska he eivät ole kirjoilla Belgian kuningaskunnan kunnissa, toimivaltaiset viranomaiset eivät katso heidän asuvan viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa.

53 Tällaiset olosuhteet ovat myös omiaan estämään sen, että mainitut virkamiehet kotoutuisivat riittävästi asemapaikkansa jäsenvaltioon, ja näin ollen ne ovat omiaan myötävaikuttamaan siihen, että nämä virkamiehet ovat ulkomaankorvaukseen liittyvässä ulkomaillaolon tilanteessa.

54 Tältä osin valittaja moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että kuten on todettu tämän tuomion 24 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt eron niiden virkamiesten, jotka ovat suorittaneet palveluksia valtiolle keskushallinnon välityksellä pysyvässä edustustossa ja joilla on oikeus ulkomaankorvaukseen, ja niiden virkamiesten välillä, jotka ovat suorittaneet näitä palveluksia itsehallintoalueen hallinnon välityksellä.

55 Kuitenkaan kysymys siitä, onko palvelukset suoritettu valtiolle kyseisen valtion keskushallinnon vai itsehallintoalueen hallinnon välityksellä, ei ole, toisin kuin valittaja väittää, sellainen asiassa merkityksellinen erotteluperuste, joka pitäisi ottaa huomioon ulkomaankorvauksen myöntämisessä.

56 Nimittäin sekä henkilöstön, joka suorittaa valtiolle palveluksia sen keskushallinnon välityksellä, että henkilöstön, joka suorittaa palveluksia itsehallintoalueelle sen hallinnon välityksellä, on katsottava olevan henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa ulkomailla olon tilanteessa kuitenkin sillä edellytyksellä, että se muodollisesti kuuluu mainitun valtion pysyvän edustuston henkilöstöön.

57 Nyt esillä olevassa asiassa on riidatonta, että viitejakson aikana valittaja ei ollut Espanjan keskushallinnon palveluksessa ja ettei hän myöskään muodollisesti kuulunut Espanjan kuningaskunnan Euroopan unionin yhteydessä olevaan pysyvän edustuston henkilöstöön.

58 Näissä olosuhteissa valittajan esittämä väite, joka perustuu yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamiseen, on hylättävä.

59 Lisäksi esimerkkinä on todettava, että itsehallintoalueasioita Espanjan kuningaskunnan pysyvässä edustustossa unionissa käsittelevästä osastosta ja itsehallintoalueiden osallistumisesta Euroopan unionin neuvoston työryhmiin 9.12.2004 Espanjan hallituksen Conferencia para Asuntos con las Comunidades Europeas -nimisen konfrenssin yhteydessä tekemän sopimuksen nojalla – vaikka tätä sopimusta ei ollutkaan olemassa tämän asian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan eikä sitä siten voida soveltaa nyt esillä olevassa asiassa – Espanjassa itsehallintoalueiden virkamiehet, joilla on toimivaltuudet valtion sisäisellä tasolla mutta jotka kuuluvat tämän pysyvän edustuston henkilöstöön, hoitavat ainakin kahta mainitun pysyvän edustuston itsehallintoa koskevien asioiden neuvonantajan virkaa.

60 Koska näin ollen henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun, "toiselle valtiolle suoritettuja palveluksia" koskevan ilmaisun tulkinnassa ainoana asian kannalta merkityksellisenä seikkana on pidettävä sitä, että palvelukset on suoritettu valtion pysyvässä edustustossa, tästä seuraa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei valituksenalaisen tuomion 46 kohdassa ole tehnyt oikeudellista virhettä, kun se on tulkinnut mainittua ilmaisua siten, ettei ilmaisu viittaa palveluksiin, jotka on suoritettu valtioiden poliittisten alayksiköiden hallituksille.

61 Samasta syystä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on aivan oikein valituksenalaisen tuomion 47 kohdassa katsonut, että palveluksia, jotka on suoritettu kaupallisten yhtiöiden ryhmään kuuluville julkisille pääomayhtiöille, ei voida pitää valtiolle suoritettuina palveluksina.

62 Lopuksi valittaja väittää, että mikäli yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen arvioidessaan toimintaa, jota hän on harjoittanut Brysselissä Navarran itsehallintoalueen hallituksen ja Sodexnan palveluksessa, on tutkittava hänen parlamentin jäsenen avustajana suorittamiensa tehtävien luonnehdintaa koskeva kysymys.

63 Tältä osin riittää, kun todetaan, että tämän tuomion 60 ja 61 kohdasta käy ilmi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole tehnyt tällaista oikeudellista virhettä. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen ei ole tarpeen lausua tästä valittajan valituksensa tueksi esittämän ainoan valitusperusteen neljännestä osasta.

64 Kaikista edellä olevista seikoista seuraa, että valitus on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

65 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan, jota sovelletaan saman työjärjestyksen 118 artiklan nojalla valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Saman työjärjestyksen 70 artiklan mukaan yhteisöjen ja niiden henkilöstön välisissä riita-asioissa toimielinten on vastattava omista kustannuksistaan. Mainitun työjärjestyksen 122 artiklan toisen kohdan ensimmäisestä luetelmakohdasta kuitenkin ilmenee, että 70 artiklaa ei sovelleta toimielimen virkamiehen tai muun toimihenkilön toimielintä vastaan tekemään valitukseen. Koska komissio on vaatinut valittajan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, hänet on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Valitus hylätään.

2) Salvador García velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset