Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (muutoksenhakujaosto)

21 päivänä toukokuuta 2014*

Muutoksenhaku — Henkilöstö — Väliaikaiset toimihenkilöt — Määräaikainen sopimus — Sopimuksen uudistamatta jättämistä koskeva päätös — Valituksen hylkääminen — Perusteluvelvollisuus — Valituksen hylkäämispäätöksessä esitetty peruste

Asiassa T-347/12 P,

jossa on kyse valituksesta, jolla vaaditaan Euroopan unionin virkamiestuomioistuimen (kolmas jaosto) asiassa F-41/11, Mocová vastaan komissio, 13.6.2012 antaman tuomion kumoamista

Dana Mocová, kotipaikka Praha (Tšekin tasavalta), edustajinaan asianajajat D. de Abreu Caldas, S. Orlandi, A. Coolen, J.-N. Louis ja É. Marchal,

valittajana,

ja jossa vastapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinään J. Currall ja D. Martin,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (muutoksenhakujaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti M. Jaeger (esittelevä tuomari) sekä tuomarit O. Czúcz ja S. Papasavvas,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Kristensen,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.10.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion[1]

– –

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

1 — Tästä tuomiosta on otettu tähän vain kohdat, joiden julkaisemista unionin yleinen tuomioistuin pitää aiheellisena.

Valitus

Menettely

10 Valittaja haki unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 3.8.2012 toimittamallaan kirjelmällä unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 95 artiklan mukaisesti oikeusapua nyt käsiteltävän valituksen tekemistä varten. Unionin yleisen tuomioistuimen presidentti hylkäsi oikeusapuhakemuksen asiassa T-347/12 P AJ, Mocová vastaan komissio, 20.12.2012 antamallaan määräyksellä (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

11 Valittaja teki nyt käsiteltävän valituksen 8.1.2013 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamallaan kirjelmällä. Valittaja esitti 25.4.2013 päivätyllä kirjeellä työjärjestyksen 146 artiklan mukaisen perustellun pyynnön tulla kuulluksi oikeudenkäynnin suullisessa vaiheessa.

12 Asianosaisten suulliset lausumat ja heidän unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin antamansa vastaukset kuultiin 8.10.2013 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten vaatimukset

13 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— kumoaa valituksenalaisen tuomion

— tämän seurauksena kumoaa päätöksen, jolla hylättiin hänen sopimuksensa uudistamista koskeva pyyntö

— velvoittaa komission korvaamaan ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhakuasteessa syntyneet oikeudenkäyntikulut.

14 Komissio vaatii 10.4.2013 toimittamassaan vastineessa, että unionin yleinen tuomioistuin

— osittain jättää valituksen tutkittavaksi ottamatta ja osittain hylkää sen perusteettomana

— velvoittaa valittajan korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut tässä oikeusasteessa.

Oikeudellinen arviointi

– –

Ensimmäinen valitusperuste, joka perustuu asianmukaisten perustelujen puuttumiseen

– –

– Väitetty oikeudellisen virhe, joka perustuu niiden perustelujen muuttamiseen oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa, joilla perusteltiin valittajan sopimuksen uudistamatta jättämistä

26 Valittaja katsoo, että virkamiestuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen, kun se on käyttänyt perustelujensa tukena sellaista perustetta – nimittäin talousarvion asettamia rajoituksia – joka ei sisältynyt 15.10.2010 tehtyyn päätökseen ja jonka työsopimusten tekemiseen toimivaltainen viranomainen esitti vasta vastatessaan valittajan hallinnolliseen valitukseen.

27 Valittajan mukaan virkamiestuomioistuin jätti siten ottamatta huomioon ensinnäkin oikeuskäytännön, jonka mukaan hallinnollisen valituksen hylkäämispäätöksen perustelujen oletetaan vastaavan valituksenalaisen päätöksen perusteluja (ks. vastaavasti asia T-562/93, Obst v. komissio, tuomio 19.10.1995, Kok. H., s. I-A-247 ja II-737, 79 kohta ja asia T-71/96, Berlingieri Vinzek v. komissio, tuomio 6.11.1997, Kok. H., s. I-A-339 ja II-921, 79 kohta), ja toiseksi laillisuusperiaatteen, jonka mukaan päätöksen perusteet voivat tukeutua ainoastaan sitä edeltäviin tai sen kanssa samanaikaisiin seikkoihin, ja kolmanneksi oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksen, joka on tarjota asianosaisille mahdollisuus päästä riita-asiassa sovinnolliseen ratkaisuun (asia T-86/98, Gouloussis v. komissio, tuomio 26.1.2000, Kok. H., s. I-A-5 ja II-23, 61 kohta).

28 Komissio katsoo, että nämä väitteet ovat perusteettomia.

29 On todettava, että valituksenalaisen tuomion mukaan OLAFin virkaa tekevä pääjohtaja ilmoitti valittajalle 15.10.2010 päivätyllä kirjeellä vastauksena hänen väliaikaisen toimihenkilön sopimuksensa jatkamista koskevaan pyyntöönsä, että kyseinen sopimus päättyy 31.12.2012, koska sopimuksen uudistaminen ei ole mahdollista OLAFin väliaikaiselle henkilöstölle asetetun kahdeksan vuoden enimmäisajan jälkeen.

30 Työsopimusten tekemiseen toimivaltainen viranomainen kuitenkin hylkäsi 11.2.2011 antamassaan vastauksessa valittajan 10.11.2010 tekemän hallinnollisen valituksen viittaamatta yli kahdeksan vuoden kumulatiivista kestoa koskevaa kieltoon ja perusteli päätöstään talousarviossa asetetuilla mahdollisuuksilla, yksilön edulla ja valittajan ansioilla ja kyvyillä.

31 Näiden seikkojen, joiden valittaja väitti ensimmäisessä oikeusasteessa merkitsevän ristiriitaisia perusteita, osalta virkamiestuomioistuin katsoi edellä mainittuun tuomioon komissio vastaan Birkhoff (58 ja 59 kohta) tukeutuen alustavasti, että kun otetaan huomioon, että oikeudenkäyntiä edeltävä menettely on luonteeltaan kehittyvä, hallinnollisen valituksen hylkäämispäätökseen sisältyvät perustelut on otettava huomioon tarkasteltaessa asianomaiselle vastaisen alkuperäisen toimen lainmukaisuutta, koska näiden perustelujen oletetaan vastaavan kyseistä toimea. Virkamiestuomioistuin kuitenkin tarkensi, että tarkasteltavana oli silti nimenomaan asianomaiselle vastaisen alkuperäisen toimen lainmukaisuus, jota tarkasteltiin hallinnollisen valituksen hylkäämispäätökseen sisältyvien perusteiden kannalta.

32 Virkamiestuomioistuin totesi lisäksi – valituksenalaisen tuomion 38 kohdassa – että se seikka, että työsopimusten tekemiseen toimivaltainen viranomainen on siten hallinnollisen valituksen hylkäämispäätöksessä samalla, kun se on pysyttänyt päätöksen olla uudistamatta valittajan sopimusta, poikennut 15.10.2010 tehtyyn päätökseen sisältyvistä perusteluista ja ottanut huomioon muita perusteita, ei sellaisenaan johda uudistamatta jättämistä koskevan päätöksen lainvastaisuuteen, koska hallinnollisen valitusmenettelyn tavoitteena on nimenomaan antaa työsopimusten tekemiseen toimivaltaiselle viranomaiselle mahdollisuus riidanalaisen toimen uudelleentarkasteluun valittajan esittämien väitteiden perusteella siten, että päätöslauselman tueksi esitettyjä perusteita tarvittaessa muutetaan.

33 On kuitenkin todettava, että kun virkamiestuomioistuin tukeutui oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn kehittyvään luonteeseen todetessaan, että hallinnollisen valituksen hylkäämispäätöksen perusteet on otettava huomioon, se on ainoastaan tehnyt johtopäätökset siitä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, joka koskee hallinnolliseen valitukseen annetun vastauksen valituskelpoisuutta ja jonka mukaan työsopimusten tekemiseen toimivaltainen viranomainen voi joutua hallinnollisen valituksen hylkäämispäätöksessä täydentämään tai jopa muuttamaan päätöstään.

34 Oikeuskäytännössä on siten todettu, että hallinnollinen valitus ja sen nimenomainen tai implisiittinen hylkääminen kuuluvat olennaisena osana monitahoiseen menettelyyn ja ovat vain edellytys sille, että asia voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vaikka kanne koskee muodollisesti hallinnollisen valituksen hylkäämistä, se vaikuttaa näin ollen siten, että asianomaiselle vastainen toimi, josta

hallinnollinen valitus oli tehty, saatetaan tuomioistuimen käsiteltäväksi, paitsi jos hallinnollisen valituksen hylkäämisestä tehdyn päätöksen ulottuvuus poikkeaa kyseisen valituksen kohteena olleen toimen ulottuvuudesta. Nimenomainen päätös, jolla hallinnollinen valitus on hylätty, voi sen sisältö huomioon ottaen olla olematta kantajan riitauttaman toimen vahvistava päätös. Näin on silloin, kun valituksen hylkäämispäätöksessä kantajan tilanne tutkitaan uudelleen uusien oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella tai kun sillä muutetaan tai täydennetään alkuperäistä päätöstä. Näissä tapauksissa valituksen hylkääminen on tuomioistuinvalvonnan piiriin kuuluva toimi, jonka tuomioistuin ottaa huomioon arvioidessaan riitautetun toimen laillisuutta tai jota se pitää asianomaiselle vastaisena toimena, joka on korvannut riitautetun toimen (ks. asia T-325/09 P, Adjemian ym. v. komissio, tuomio 21.9.2011, Kok., s. II-6515, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Tätä käsitystä tukee myös näkökohta, jonka mukaan perustelujen täydentäminen hallinnollisen valituksen hylkäämispäätöksessä on Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen (jäljempänä henkilöstösäännöt) 90 artiklan 2 kohdan, jonka mukaan valituksen johdosta annettu päätös on sekin perusteltava, tarkoituksen mukaista. Tämä säännös edellyttää nimittäin välttämättä sitä, että hallinnollisen valituksen käsittelevä viranomainen ei ole sidottu vain valituksen kohteena olevan päätöksen perusteluihin, jotka voivat olla puutteelliset tai implisiittisen hylkäämispäätöksen tapauksessa jopa olemattomat (asia T-283/08 P, Longinidis v. Cedefop, tuomio 7.7.2011, 72 kohta).

36 Tältä osin on korostettava, että oikeuskäytäntö, johon valittaja vetoaa ja jonka mukaan toimielin ei voinut korvata alkuperäisiä virheellisiä perusteluja täysin uusilla perusteluilla (em. asia Berlingieri Vinzek v. komissio, 79 kohta), koskee sellaista erityistä tilannetta, jossa toimielin toimittaa täydentäviä perusteita kanteen nostamisen jälkeen, eikä sitä siis sovelleta oikeudenkäyntiä edeltävään menettelyyn.

37 Vastoin valittajan väitteitä tällainen tulkinta ei ole kanteen ja valituksen yhdenmukaisuutta koskevan säännön, oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksen eikä laillisuusperiaatteen vastainen.

38 Ensinnäkin kanteen ja valituksen yhdenmukaisuutta koskevan säännön ja oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksen osalta on korostettava, että henkilöstösääntöjen 90 artiklassa, jota sovelletaan väliaikaisiin toimihenkilöihin muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 46 artiklan nojalla, tarkoitetun oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tavoitteena kokonaisuudessaan on mahdollistaa virkamiehen ja hallinnon välisten erimielisyyksien sovinnollinen ratkaisu ja edistää sitä (asia 142/85, Schwiering v. tilintarkastustuomioistuin, tuomio 23.10.1986, Kok., s. 3177, 11 kohta; asia 133/88, Del Amo Martinez v. parlamentti, tuomio 14.3.1989, Kok., s. 689, 9 kohta ja asia T-57/89, Alexandrakis v. komissio, tuomio 29.3.1990, Kok., s. II-143, 8 kohta) sekä asettaa viranomaiselle, jonka alaisuuteen virkamies kuuluu, velvollisuus tarkastella päätöstään uudelleen virkamiehen mahdollisesti esittämien huomautusten valossa (asia 101/79, Vecchioli v. komissio, tuomio 21.10.1980, Kok., s. 3069, 31 kohta ja asia T-53/92, Piette de Stachelski v. komissio, määräys 28.1.1993, Kok., s. II-35, 16 kohta).

39 Oikeuskäytännön mukaan kanteen ja valituksen yhdenmukaisuutta koskevalla säännöllä on tarkoitus välttää sitä, että virkamies tai toimihenkilö vetoaa tiettyihin tai kaikkiin väitteisiin vasta oikeudenkäynnissä, minkä seurauksena mahdollisuudet riidan tuomioistuimen ulkopuoliseen ratkaisuun vähenevät huomattavasti. Jos työsopimusten tekemiseen toimivaltainen viranomainen ei näin ollen ole voinut riittävän tarkasti tutustua asianomaisen esittämiin väiteperusteisiin tai vaatimuksiin (em. asia Schwiering v. tilintarkastustuomioistuin, 11 kohta ja asia T-361/94, Weir v. komissio, tuomio 12.3.1996, Kok. H., s. I-A-121 ja II-381, 27 kohta), sillä ei ole mahdollisuutta tarvittaessa hyväksyä asianomaisen vaatimuksia tai ehdottaa sovinnollista ratkaisua ja siten olla siirtämättä riitaa suoraan tuomioistuimen ratkaistavaksi.

40 Tavoite, jolla pyritään siihen, että asianomainen ja työsopimusten tekemiseen toimivaltainen viranomainen voisivat ratkaista riidan oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä, ei kuitenkaan tarkoita sitä, että virkamiehellä on kaikissa olosuhteissa oikeus riitauttaa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä kaikki sellaiset uudet perusteet, joihin työsopimusten tekemiseen toimivaltainen viranomainen on vedonnut hallinnollisessa menettelyssä.

41 On siten todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vaikka työsopimusten tekemiseen toimivaltaisella viranomaisella ei ole velvollisuutta perustella ylennyspäätöstä sen vastaanottajalle tai ylentämättä jääneille virkamiehille (asia 111/86, Delauche v. komissio, tuomio 16.12.1987, Kok., s. 5345, 13 kohta; yhdistetyt asiat T-112/96 ja T-115/96, Séché v. komissio, tuomio 6.7.1999, Kok., H. s. I-A-115 ja II-623, 76 kohta ja yhdistetyt asiat T-338/00 ja T-376/00, Morello v. komissio, tuomio 12.12.2002, Kok. H., s. I-A-301 ja II-1457, 48 kohta), sillä on sitä vastoin velvollisuus perustella päätöksensä, jolla hylätään ylentämättä jätetyn virkamiehen henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan nojalla tekemä valitus, koska tämän hylkäämispäätöksen perustelujen oletetaan vastaavan valituksenalaisen päätöksen perusteluita (asia 188/73, Grassi v. neuvosto, tuomio 30.10.1974, Kok., s. 1099, 13 kohta; asia C-343/87, Culin v. komissio, tuomio 7.2.1990, Kok., s. I-225, 13 kohta ja asia T-52/90, Volger v. parlamentti, tuomio 12.2.1992, Kok., s. II-121, 36 kohta). Perustelut on annettava viimeistään hallinnollisen valituksen hylkäämisvaiheessa (asia T-117/01, Roman Parra v. komissio, tuomio 20.2.2002, Kok. H., s. I-A-27 ja II-121, 26 kohta ja asia T-132/03, Casini v. komissio, tuomio 15.9.2005, Kok. H., s. I-A-253 ja II-1169, 32 kohta).

42 Siten kääntäen oikeuskäytännön mukaan työsopimusten tekemiseen toimivaltaisella viranomaisella ei ole velvollisuutta vastata hallinnolliseen valitukseen nimenomaisesti, kun alkuperäinen päätös puolestaan on perusteltu (ks. analogisesti asia C-115/92 P, parlamentti v. Volger, tuomio 9.12.1993, Kok., s. I-6549, 23 kohta).

43 Samalla tavoin henkilöstösääntöjen 90 artiklan 1 kohdassa, jota sovelletaan väliaikaisiin toimihenkilöihin muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 46 artiklan nojalla, tarkoitetaan tilannetta, jossa pyynnön esittämispäivästä alkavan neljän kuukauden määräajan kuluttua pyyntöön vastaamatta jättäminen – johon ei luonnostaan sisälly perusteluja – katsotaan implisiittiseksi hylkäämispäätökseksi, josta voi tehdä hallinnollisen valituksen, joten tässä tilanteessa väliaikainen toimihenkilö voi riitauttaa työsopimusten tekemiseen toimivaltaisen viranomaisen esittämät perusteet vasta oikeudenkäynnissä.

44 Tehokkaan oikeussuojan takaamisen osalta on kuitenkin tarkennettava, että tilanteessa, jossa hallinnollisen valituksen tekijä saa tiedon hänelle vastaisen toimen perusteluista hänen hallinnolliseen valitukseensa annetussa vastauksessa, tai tilanteessa, jossa mainitut perustelut muuttavat tai täydentävät olennaisesti kyseisen toimen perusteluja, kaikki kanteessa ensimmäistä kertaa esitetyt kanneperusteet, joissa riitautetaan hallinnolliseen valitukseen annetun vastauksen perusteet, on tutkittava. Näissä tilanteissa asianomaisella ei nimittäin ole ollut mahdollisuutta tutustua tarkasti ja lopullisella tavalla hänelle vastaisen toimen taustalla olleisiin perusteisiin.

45 Toiseksi laillisuusperiaatteen väitetyn loukkaamisen osalta on totta, että päätöksen laillisuutta on arvioitava niiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, jotka toimielimellä oli tiedossaan, kun se teki kyseisen päätöksen. Kun otetaan huomioon edellä mainittu oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn kehittyvä luonne, on kuitenkin huomattava, että toimielimen lopullisen kannan ilmaisevan toimen kehittely päättyy siihen, kun työsopimusten tekemiseen toimivaltainen viranomainen antaa vastauksensa väliaikaisen toimihenkilön tekemään hallinnolliseen valitukseen. Tämän seurauksena valittajalle vastaisen lopullisen toimen laillisuutta arvioidaan niiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen nojalla, jotka toimielimellä oli tiedossaan, kun se antoi tämän vastauksen nimenomaisesti tai implisiittisesti, eikä tällä ole vaikutusta siihen, että toimielin voi oikeuskäytännössä vahvistetuilla edellytyksillä esittää lisää täsmennyksiä oikeudenkäynnin aikana. Näin ollen ei voida katsoa, että virkamiestuomioistuin olisi loukannut laillisuusperiaatetta.

46 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että virkamiestuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan, että sen päätöksen, jolla jätettiin valittajan väliaikaisen toimihenkilön sopimus uudistamatta, laillisuuden arvioinnissa oli otettava huomioon hallinnollisen valituksen hylkäämispäätökseen sisältyvät perustelut, vaikka näitä perusteluja ei ollutkaan 15.10.2010 tehdyssä päätöksessä.

– –

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (muutoksenhakujaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Valitus hylätään.

2) Dana Mocová vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja hänet velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut tässä oikeusasteessa.

Jaeger Czúcz Papasavvas

Julistettiin Luxemburgissa 21 päivänä toukokuuta 2014.

Allekirjoitukset