YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

29 päivänä marraskuuta 2007 *

Asiassa C-8/06 P,

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

Anna Herrero Romeu, 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 Herrero Romeu vaatii valituksessaan, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-298/02, Herrero Romeu vastaan komissio, 25.10.2005 antaman tuomion (Kok. H. 2005, s. I-A-295 ja II-1349; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla viimeksi mainittu tuomioistuin hylkäsi hänen kanteensa, jossa vaadittiin kumoamaan Euroopan

yhteisöjen komission 10.6.2002 tekemä päätös hylätä 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 kohdan mukaan 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 3–8 kohdassa asian tosiseikaston seuraavalla tavalla:

"3 Kantaja, joka on Espanjan kansalainen, työskenteli vuoden 1993 tammikuun ja vuoden 2001 marraskuun välisen ajan Patronat Català Pro Europan (jäljempänä Patronat) – joka on Katalonian itsehallintoalueen (Comunidad Autónoma de Cataluña) hallituksen etujen ajamisesta vastaava, yhteisöjen toimielinten yhteydessä Brysselissä toimiva yksikkö – Brysselin valtuuskunnassa Patronatin kanssa 15.1.1993 allekirjoitetun sopimuksen nojalla.

4 Kantaja aloitti työskentelyn virkamiehenä komission palveluksessa Brysselissä 16.11.2001. Henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettu viiden vuoden pituinen, 'viitejaksoksi' kutsuttu ajanjakso käsitti nyt esillä olevassa asiassa 16.5.1996 ja 15.5.2001 välisen ajan.

5 Kantajalla oli 19.11.2001 komission henkilöstön ja hallinnon pääosaston (PO) yksiköiden kanssa tapaaminen, jossa määritettiin hänen oikeutensa ja täytettiin tehtävien aloittamiseen liittyvä henkilötietolomake. Tässä tapaamisessa kantajalle ilmoitettiin suullisesti, ettei hänelle voitu toistaiseksi myöntää ulkomaankorvausta. Myös kyseisenä päivänä vahvistetusta henkilötietolomakkeesta ilmeni, että häneltä oli evätty tämä korvaus.

6 Kantaja lähetti 18.1.2002 henkilöstön ja hallinnon pääosaston (PO) henkilökohtaisten etuuksien hallinnoinnin yksikön päällikölle kirjeen, jossa vaadittiin, että hänelle ilmoitetaan voimassa olevat, sellaisia uusia virkamiehiä koskevat ja korvauksiin liittyvät säännökset, jotka aikaisemmin ovat työskennelleet alueita edustavissa valtuuskunnissa Brysselissä. Koska komissio ei antanut tähän kirjeeseen minkäänlaista vastausta, kantaja toisti vaatimuksensa 14.2.2002 päivätyssä kirjeessä.

7 Kantaja valitti 14.2.2002 henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan nojalla 19.11.2001 tehdystä päätöksestä.

8 Nimittävä viranomainen hylkäsi [riidanalaisella päätöksellä] kantajan valituksen. Tästä päätöksestä ilmenee, että ulkomaankorvaus ja siihen liittyvät korvaukset evättiin kantajalta henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla sillä perusteella, että hän oli asunut ja harjoittanut ansiotoimintaansa Brysselissä viiden vuoden ajan ennen virassa toimimistaan. Erityisesti nimittävä viranomainen katsoi, ettei hänen työskentelyään Patronatin palveluksessa voitu rinnastaa 'toiselle valtiolle suoritettuihin palveluksiin' mainitussa 4 artiklassa säädetyssä poikkeuksessa tarkoitetulla tavalla, ja näin ollen, ettei sitä voitu ottaa huomioon."

Oikeudenkäyntimenettely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

5 Kantaja nosti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 1.10.2002 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 26 kohdassa, että kysymys oli sen ratkaisemisesta, oliko kantajan Patronatin valtuuskunnalle 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 29 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 valituksenalaisen tuomion 30 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että henkilöstösääntöjen säännöksissä käytetään täsmällistä terminologiaa, eikä analoginen soveltaminen laajentavasti tapauksiin, joita ei nimenomaisesti tarkoiteta, ole mahdollista. Lopuksi se totesi mainitun tuomion

31 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 32 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 33 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 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 35–42 kohdassa useita kantajan esittämiä väitteitä.

13 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi valituksenalaisen tuomion 35 kohdassa kantajan väitteen siitä, että yhteisön oikeudessa olisi olemassa sellainen itsenäinen valtion käsite, joka kattaisi hajautetut yksiköt. Valituksenalaisen tuomion 36 ja 37 kohdassa hylättiin väitteet, jotka koskivat itsehallintoalueiden omia toimivaltuuksia Espanjan oikeusjärjestyksessä ja Tribunal Constitucionalin (perustuslakituomioistuin) 26.5.1994 antamaa ratkaisua. Valituksenalaisen tuomion 38–40 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 41 ja 42 kohdassa hylättiin kantajan väite, joka koski itsehallintoalueiden edustajien osallistumista komission neuvoa-antaviin komiteoihin.

14 Komission tekemää, tosiseikaston arviointivirhettä koskevan toisen kanneperusteen hylkäämisen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 58 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 59 kohdassa, että tätä päätelmää eivät muuta ne kantajan esittämät seikat, joilla hän pyrki osoittamaan, että samana ajanjaksona hänen etujensa keskus oli Espanjassa.

15 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kolmannen kanneperusteen, joka koski perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä, katsomalla valituksenalaisen tuomion 68–70 kohdassa, että kantaja oli ollut täysin selvillä niistä syistä, joiden perusteella nimittävä viranomainen oli evännyt häneltä ulkomaankorvauksen.

16 Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 81 ja 82 kohdassa, että kantajan kanteensa tueksi esittämää neljättä kanneperustetta, joka koski yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista, ei voitu hyväksyä, koska minkäänlaista mainitun periaatteen loukkaamista ei ollut näytetty toteen.

17 Ulkomaankorvaukseen liittyvien korvausten myöntämistä koskevan vaatimuksen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 84 kohdassa, että koska oli todettu, ettei kantajalla ollut oikeutta saada ulkomaankorvausta, kyseinen vaatimus oli hylättävä.

Valitusasian asianosaisten vaatimukset

18 Valittaja vaatii tässä valituksessa, että yhteisöjen tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion, palauttaa asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen ja

- velvoittaa komission korvaamaan molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

19 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

- hylkää valituksen kokonaisuudessaan ja

- velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut tässä oikeusasteessa.

Valitus

Asianosaisten lausumat

20 Valittaja väittää ainoassa valitusperusteessaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan virheellisesti henkilöstö-

sääntöjen liitteessä VII olevan 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettua käsitettä "tilanteet, jotka aiheutuvat toiselle valtiolle suoritetuista palveluksista". Tämä valitusperuste käsittää kaksi erillistä osaa.

21 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 ole 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.

22 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.

23 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.

24 Lopuksi, ja toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisen tuomion 32 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 on yhdenmukainen muiden EY:n perustamissopimuksen määräysten, kuten valtiontukia tai julkisia hankintoja koskevien määräysten kanssa.

25 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 alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta suppeasti vaan laajasti. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa valittajalla ei kuitenkaan ole ollut tällaisia oikeudellisia siteitä Espanjan kuningaskuntaan.

26 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.

27 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 37 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.

28 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.

29 Lisäksi komissio väittää, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisen tuomion 32 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".

30 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.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

Tutkittavaksi ottaminen

31 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.

32 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).

33 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 31 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.

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

Pääasia

35 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.

36 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, tuomio 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).

37 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 kuvastavat 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).

38 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).

39 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 päättyneen viiden vuoden jakson aikana mutta joka on suorittanut palveluksia toiselle valtiolle tai kansainväliselle organisaatiolle (em. asia komissio v. Hosman-Chevalier, tuomion 37 kohta).

40 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).

41 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.

42 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.

43 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.

44 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).

45 Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin katsonut 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.

46 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.

47 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.

48 Tältä osin valittaja moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että, kuten on todettu tämän tuomion 23 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.

49 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.

50 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 he muodollisesti kuuluvat mainitun valtion pysyvän edustuston henkilöstöön.

51 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.

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

53 Lisäksi esimerkkinä on todettava, että itsehallintoalueasioita Espanjan kuningaskunnan pysyvässä edustustossa Euroopan unionissa käsittelevästä osastosta ja itsehallintoalueiden osallistumisesta Euroopan unionin neuvoston työryhmiin 9.12.2004 Espanjan hallituksen Conferencia para Asuntos con las Comunidades Europeas -nimisen konferenssin 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.

54 Näin ollen, koska 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 33 kohdassa ole tehnyt oikeudellista virhettä, kun se on tulkinnut mainittua ilmaisua siten, ettei ilmaisu viittaa palveluksiin, jotka on suoritettu valtioiden poliittisten alayksiköiden hallituksille.

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

Oikeudenkäyntikulut

56 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) Herrero Romeu velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset