



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEEK
PRIIT PIKAMÄE
esitatud 21. oktoobril 2020¹

Liidetud kohtuasjad C-517/19 P ja C-518/19 P

**Maria Alvarez y Bejarano,
Ana-Maria Enescu,
Lucian Micu,
Angelica Livia Salanta,
Svetla Shulga,
Soldimar Urena de Poznanski,
Angela Vakalis,
Luz Anamaria Chu,
Marli Bertolete,
Maria Castro Capcha,
Hassan Orfe EL,
Evelyne Vandevoorde**

versus

Euroopa Komisjon (C-517/19 P)

ja

**Jakov Ardalic,
Liliana Bicanova,
Monica Brunetto,
Claudia Istoc,
Sylvie Jamet,
Despina Kanellou,
Christian Stouraitis,
Abdelhamid Azbair,
Abdel Bouzanih,
Bob Kitenge Ya Musenga,
EL Miloud Sadiki,
Cam Tran Thi**

versus

Euroopa Liidu Nõukogu (C-518/19 P)

Apellatsioonkaebus – Avalik teenistus – Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjad – 1. jaanuari 2014. aasta reform – V lisa artikkel 7 – VII lisa artiklid 4, 7 ja 8 – Uued sätted, mis käsitlevad kindlasummalist hüvitist iga-aastaste sõidukulude eest teenistuskohast päritolukohta ja kodumaapuhkuse andmist – Seos kodumaalt lahkumise või välismaal elamise staatusega – Õigusvastasuse väide – Euroopa Liidu põhiõiguste harta – Artikkel 20 – Võrdsus seaduse ees – Kohtuliku kontrolli intensiivsus

¹ Algkeel: prantsuse.

I. Sissejuhatus

1. Apellandid paluvad käesolevate apellatsioonkaebustega tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 30. aprilli 2019. aasta kohtuotsuse Alvarez y Bejarano jt vs. komisjon (T-516/16 ja T-536/16, ei avaldata, EU:T:2019:267) ja kohtuotsuse Ardalic jt vs. nõukogu (T-523/16 ja T-542/16, ei avaldata, EU:T:2019:272) (edaspidi koos „vaidlustatud kohtuotsused“), millega jäeti rahuldamata nende tühistamishagi, mis põhines väitel, et Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjade V lisa artikkel 7 ja VII lisa artikkel 8 ning Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu otsused, millega keelduti neile nimetatud sätete alusel alates 1. jaanuarist 2014 kindlasummalise hüvitise maksmisest iga-aastaste sõidukulude eest ja kodumaapuhkuse andmisest, on õigusvastased.

2. Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjade järjestikused reformid ning soodustuste kaotamine või vähendamine, mis nende reformidega aeg-ajalt kaasneb, tekitab vaidlusi ametnike või teenistujate ja neid palganud institutsioonide vahel. Olles käsitlenud kolmandates riikides töötava personali tasustatud põhipuhkuse päevade vähendamise küsimust², tuleb Euroopa Kohtul nüüd otsustada nende personalieeskirjade sätete õiguspärasuse üle, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2013. aasta määruses (EL, Euratom) nr 1023/2013, millega muudetakse Euroopa Liidu ametnike personalieeskirju ja Euroopa Liidu muude teenistujate teenistustingimusi,³ ning millega piiratakse iga-aastaste sõidukulude hüvitamist ja varasema nimetuse all tuntud sõiduaega.

3. Euroopa Kohtu menetluses olevad kohtuasjad annavad Euroopa Kohtule võimaluse selgitada muu hulgas seda, millises ulatuses teostatakse kohtulikku kontrolli seaduse ees võrdsuse järgimise üle kontekstis, kus personalieeskirjade andja on kasutanud oma kaalutusõigust.

II. Õiguslik raamistik

4. Määrust nr 31 (EMÜ) 11 (Euratom), millega kehtestatakse Euroopa Majandusühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse ametnike personalieeskirjad ning muude teenistujate teenistustingimused⁴ (edaspidi „personalieeskirjad“), on korduvalt muudetud, sealhulgas määrusega nr 1023/2013, mis jõustus 1. jaanuaril 2014.

5. Personalieeskirjade V lisa artikkel 7 näeb ette:

„Ametnikel, kellel on õigus saada kodumaalt lahkumise või välismaal elamise toetust, on õigus saada igal aastal kaks ja pool päeva lisapuhkust kodumaal käimiseks.

Esimest lõiku kohaldatakse ametnike suhtes, kelle töötamiskoht asub liikmesriikide territooriumil. Kui töötamiskoht asub väljaspool liikmesriikide territooriumi, määratakse kodumaapuhkuse kestus eriootsusega, võttes arvesse konkreetseid vajadusi.“⁵

6. Personalieeskirjade VII lisa artiklis 4 on sätestatud:

„1. Kodumaalt lahkumise toetust, mis moodustab 16% ametniku põhipalga, majapidamistoetuse ja ülalpeetava lapse toetuse kogusummast, makstakse:

a) ametnikule:

- kes ei ole ega ole kunagi olnud selle riigi kodanik, mille territooriumil asub tema töökoht, ja

2 Vt 8. septembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon ja nõukogu vs. Carreras Sequeros jt (C-119/19 P ja C-126/19 P, EU:C:2020:676).

3 ELT 2013, L 287, lk 15.

4 EÜT 1962, 45, lk 1385.

5 Vastavalt muude teenistujate teenistustingimuste artiklile 91 on see analoogia alusel kohaldatav lepinguliste töötajate suhtes.

– kes kuus kuud enne institutsiooni teenistusse asumist lõppenud viie aasta jooksul ei elanud pidevalt ega tegelnud oma põhilise tegevusalaga selle riigi territooriumil Euroopas. Käesoleva sätte kohaldamisel ei võeta arvesse teisele riigile või rahvusvahelisele organisatsioonile tehtud tööst tulenevaid asjaolusid;

b) ametnikule, kes on või on olnud selle riigi kodanik, mille territooriumil asub tema töökoht, kuid kes enne institutsiooni teenistusse asumise kuupäeva lõppenud kümne aasta jooksul elas alaliselt väljaspool selle riigi Euroopas asuvat territooriumi põhjusel, mis ei ole seotud tööga mõne riigi või rahvusvahelise organisatsiooni teenistuses.

[...]

2. Ametnikul, kes ei ole ega ole kunagi olnud selle riigi kodanik, mille territooriumil ta töötab, ja kes ei vasta lõikes 1 sätestatud tingimustele, on õigus saada välismaal elamise toetust, mis võrdub ühe neljandikuga kodumaalt lahkumise toetusest.

3. Lõigete 1 ja 2 kohaldamisel võrdsustatakse ametnik, kes on abiellumise teel automaatselt ja ilma võimaluseta sellest loobuda saanud selle riigi kodakondsuse, mille territooriumil ta töötab, lõike 1 punkti a esimeses taandes käsitletud ametnikuga.“⁶

7. Personaleeskirjade VII lisa artiklis 7 on sätestatud:

„1. Ametnikul on õigus saada kindlasummalist hüvitist tema enda ning abikaasa ja tegelikult perekonnas elavate ülalpeetavate isikute sõidukulude eest:

a) tööle asudes: töölevõtmiskohast töökohta;

b) teenistuse lõpetamisel personaleeskirjade artikli 47 tähenduses: töökohast käesoleva artikli lõikes 4 määratletud päritolukohta;

c) iga üleviimise korral, millega kaasneb töökoha vahetus.

Ametniku surma korral on lesel ja ülalpeetavatel õigus saada kindlasummalist hüvitist sõidukulude eest samadel tingimustel.

[...]

4. Ametniku päritolukoht määratakse kindlaks tema tööleasumisel, võttes arvesse töölevõtmiskohta või tema selgesõnalise ja põhjendatud taotluse alusel kohta, millega ta on põhiliselt seotud. Sel viisil kindlaks määratud päritolukohta võib ametisse nimetava asutuse või ametiisiku eriootsusega ametniku teenistuses oleku ajal või lahkumisel muuta. Ametniku teenistuse ajal tehakse selline otsus üksnes erandjuhtudel ning juhul, kui ametnik esitab asjakohased tõendid.

[...]“.

⁶ See säte on vastavalt muude teenistujate teenistustingimuste artiklile 92 analoogia alusel kohaldatav lepinguliste töötajate suhtes nii enne kui ka pärast personaleeskirjade reformi, mis jõustus 1. jaanuaril 2014.

8. Personalieeskirjade VII lisa artikkel 8 näeb ette:

1. Ametnikul, kellel on õigus saada kodumaalt lahkumise või välismaal elamise toetust, on lõikes 2 sätestatud määra piires õigus saada igal kalendriaastal kindlasummalist hüvitist, mis võrdub töötamiskohast artiklis 7 määratletud päritolukohta sõitmise kuludega, ja kui tal on õigus saada majapidamistoetust, siis samuti hüvitist tema abikaasa ja artikli 2 tähenduses ülalpeetavate sõidukulude eest.

[...]

2. Kindlasummaline hüvitis põhineb ametniku töötamiskoha ja päritolukoha vahelise geograafilise vahemaa kilomeetri kohta makstaval toetusel.

Kui artiklis 7 määratletud päritolukoht on väljaspool liidu liikmesriikide territooriumi ja ühtlasi väljaspool Euroopa Liidu toimimise lepingu II lisas loetletud riike ja territooriume ning Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni liikmesriikide territooriumi, põhineb kindlasummaline hüvitis ametniku töötamiskoha ja selle liikmesriigi pealinna, mille kodakondsus tal on, vahelise geograafilise vahemaa kilomeetrite eest makstaval toetusel. Ametnikul, kelle päritolukoht on väljaspool liidu liikmesriikide territooriumi ja ühtlasi väljaspool Euroopa Liidu toimimise lepingu II lisas loetletud riike ja territooriume ning Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni liikmesriikide territooriumi ja kes ei ole nende liikmesriikide kodanik, ei ole õigust kindlasummalisele hüvitisele.

[...]

4. Käesoleva artikli lõikeid 1, 2 ja 3 kohaldatakse ametnike suhtes, kelle töötamiskoht asub liikmesriikide territooriumil. [...]

Kindlasummalise hüvitise aluseks on lennukulud turistiklassis.⁷

III. Vaidluste taust

A. Kohtuasi C-517/19 P

9. M. Alvarez y Bejarano ja veel 11 isikut on komisjoni ametnikud või lepingulised töötajad, kes töötavad Belgias. Neil kõigil on topeltkodakondsus, sealhulgas teenistuskohariigi kodakondsus. Nad ei saa kodumaalt lahkumise toetust ega välismaal elamise toetust, mis on ette nähtud personalieeskirjade VII lisa artiklis 4, mida määrusega nr 1023/2013 ei muudetud.

10. Kaheteistkümnest isikust seitsme isiku päritolukoht on Euroopa Liidus või EL toimimise lepingu II lisas nimetatud ülemeremaal ja -territooriumidel, ülejäänud viie isiku päritolukoht on väljaspool liidu liikmesriikide või Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni (EFTA) riikide territooriumi või nimetatud II lisas osutatud territooriume. Üheteistkümmel ametnikul või teenistujal on oma päritoluriigi kodakondsus, neist ühe, Belgia ja Panama kodakondsusega isiku päritolukoht on aga Assooride autonoomne piirkond (Portugal).

11. Pärast määruse nr 1023/2013 jõustumist võttis komisjon vastu personalieeskirjade VII lisa artikli 8 üldised rakendussätted ja ühe puhkusi käsitleva otsuse.

⁷ Personalieeskirjade VII lisa artiklid 7 ja 8, mida on muudetud määrusega nr 1023/2013, on vastavalt muude teenistujate teenistustingimuste artiklile 92 lepinguliste töötajate suhtes üldjuhul analoogia alusel kohaldatavad.

12. Kuna M. Alvarez y Bejarano ja veel 11 puudutatud isiku isikutoimikuid nende aktide vastuvõtmise tagajärjel kohandati, ei ole neil isikutel alates 1. jaanuarist 2014 õigust ei kindlasummalisele hüvitisele iga-aastaste sõidukulude eest ega kodumaapuhkusele (edaspidi „kõnealuselised soodustused“), mida varem nimetati sõiduajaks ja mida enne nimetatud kuupäeva anti ametnikele või teenistujatele, kelle päritolukohaks oli määratud muu kui teenistuskohas, nagu asjaomaste isikute puhul.

13. Kuna komisjon jättis isikutoimikutes tehtud muudatuste peale esitatud vaided rahuldamata, esitasid puudutatud isikud Üldkohtule hagid (liidetud kohtuasjad T-516/16 ja T-536/16).

B. Kohtuasi C-518/19 P

14. Vaidluse taust kohtuasjas C-518/19 P on sisuliselt sama nagu kohtuasjas C-517/19 P.

15. J. Ardalic ja veel 11 isikut on nõukogu ametnikud või lepingulised töötajad ning neil kõigil on topeltkodakondsus, sealhulgas teenistuskohariigi kodakondsus, ning nad ei saa ei kodumaalt lahkumise toetust ega välismaal elamise toetust.

16. Neist kuue isiku päritolukoht on liidus või EL toimimise lepingu II lisas nimetatud ülemeremaadel ja -territooriumidel, ülejäänud kuue isiku päritolukoht on väljaspool liidu liikmesriikide või EFTA riikide territooriumi või nimetatud II lisas osutatud territooriume.

17. Üheteistkümmel hagejal on oma päritoluriigi kodakondsus, ühel teenistujal on aga Belgia ja Horvaatia kodakondsus, kuid tema päritolukoht on Serbia.

18. Nagu ametnikel või teenistujatel kohtuasjas C-517/19 P, ei ole ka J. Ardalicil ja veel 11 puudutatud isikul alates 1. jaanuarist 2014 enam õigust kõnealustele soodustustele pärast määruse nr 1023/2013 ja nõukogu peasekretäri kahe otsuse jõustumist.

19. Kuna nõukogu jättis nende isikutoimikutes tehtud muudatuste peale esitatud vaided rahuldamata, esitasid J. Ardalic ja veel 11 puudutatud isikut Üldkohtule hagid (kohtuasjad T-523/16 ja T-542/16).

IV. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsused

20. M. Alvarez y Bejarano ja veel 23 ametnikku või teenistujat (edaspidi „apellandid“) esitasid esimese kohtuastme hagides, milles palusid neid puudutavad ebasoodsad otsused tühistada, väite, et personalieeskirjade V lisa artikkel 7 ja VII lisa artikkel 8, mida on muudetud määrusega nr 1023/2013, on õigusvastased, põhjendades seda kolme argumendiga, millest esimene puudutab „apellantide päritolukoha kahtluse alla seadmisest“ tulenevat õigusvastasust, teine puudutab kodumaalt lahkumise toetuse või välismaal elamise toetuse saamise tingimuse õigusvastasust ja kolmas puudutab proportsionaalsuse põhimõtte, õiguskindluse põhimõtte, omandatud õiguste põhimõtte ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumist ning õiguse perekonnaelu austamisele rikkumist.

21. Üldkohus jättis hagid täies ulatuses rahuldamata.

V. Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

A. Kohtuasi C-517/19 P

22. Apellandid kohtuasjas C-517/19 P paluvad Euroopa Kohtul:

- tühistada Üldkohtu 30. aprilli 2019. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-516/16 ja T-536/16: Alvarez y Bejarano jt vs komisjon;
- tühistada komisjoni otsus mitte anda apellantidele alates 2014. aastast sõiduaega ega hüvitada iga-aastaseid sõidukulusid;
- mõista kohtukulud välja komisjonilt.

23. Komisjon palub Euroopa Kohtul:

- jätta apellatsioonkaebus rahuldamata;
- mõista kohtukulud välja apellantidelt.

24. Euroopa Parlament ja nõukogu, kes astusid menetlusse esimeses kohtuastmes, esitasid Euroopa Kohtu kodukorra artikli 172 alusel apellatsioonkaebusele vastuse, milles nad paluvad samuti apellatsioonkaebuse rahuldamata jätta ja mõista kohtukulud välja apellantidelt.

B. Kohtuasi C-518/19 P

25. Apellandid kohtuasjas C-518/19 P paluvad Euroopa Kohtul:

- tühistada Üldkohtu 30. aprilli 2019. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-523/16 ja T-542/16: Ardalic jt vs. nõukogu;
- tühistada Euroopa Liidu Nõukogu peasekretäri otsus mitte anda apellantidele alates 1. jaanuarist 2014 enam sõiduaega ega hüvitada iga-aastaseid sõidukulusid;
- mõista kohtukulud välja nõukogult.

26. Nõukogu palub Euroopa Kohtul:

- jätta apellatsioonkaebus rahuldamata;
- mõista kohtukulud välja apellantidelt.

27. Parlament, kes astus menetlusse esimeses kohtuastmes, esitas kodukorra artikli 172 alusel apellatsioonkaebusele vastuse, milles ta palub samuti apellatsioonkaebuse rahuldamata jätta ja mõista kohtukulud välja apellantidelt.

28. Euroopa Kohtu president otsustas 1. oktoobril 2019 kodukorra artikli 54 lõike 2 alusel kohtuasjad C-517/19 P ja C-518/19 P menetluse kirjaliku ja suulise osa ning kohtuotsuse huvides liita.

29. Poolte kohtukõned kuulati ära 1. juulil 2020 Euroopa Kohtus toimunud kohtuistungil.

VI. Õiguslik analüüs

30. Apellandid põhjendavad oma apellatsioonkaebuseid kahe väitega, millest esimese kohaselt on Üldkohus rikkunud õigusnormi oma kohtuliku kontrolli ulatuse määratlemisel ning teise kohaselt on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet.

A. Esimene väide

31. Vaidlus puudub selles, et mõlemas vaidlustatud kohtuotsuses teostas Üldkohus piiratud kontrolli õiguspärasuse üle, kuna liidu seadusandjal on iga-aastaste sõidukulude hüvitamise ja sõiduaja suhtes kohaldatavate tingimuste ja rakenduseeskirjade kindlaksmääramise valdkonnas ulatuslik kaalutusõigus. Üldkohus leidis, et selles valdkonnas piirdub tema kontroll võrdse kohtlemise põhimõtte ja diskrimineerimiskeelu põhimõtte järgimise üle vaid sellega, ega asjasse puutuv institutsioon ei ole eristanud meelevaldselt või ilmselgelt asjakohatult, ning proportsionaalsuse põhimõttega seoses vaid sellega, ega kehtestatud meede ei ole regulatsiooni eesmärgi suhtes ilmselgelt sobimatu.

32. Apellandid väidavad apellatsioonkaebustes, et nõnda toimides rikkus Üldkohus õigusnormi ning oleks pidanud võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise kontrollimisel teostama täieulatuslikku kontrolli. Asjaolul, et liidu seadusandjal on ulatuslik kaalutusõigus, ei ole iseenesest tähtsust vastamaks küsimusele, kas vaidlusalused õigusnormid tekitasid ametnike ebavõrdse kohtlemise.

33. Nende argumentidega ei saa minu arvates tagapool esitatud põhjustel nõustuda. Olles põgusalt meenutanud tingimusi õiguspärasuse üle piiratud kontrolli rakendamiseks liidu kohtu poolt, analüüsin küsimust, mis puudutab kohtulikku kontrolli seaduse ees võrdsuse järgimise üle, ja seejärel kohtuistungil arutusel olnud küsimust selle kohta, milline mõju on võimalikul kodakondsuse alusel diskrimineerimisel selle kontrolli ulatusele.

1. Piiratud kohtuliku kontrolli teostamine

34. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika järgi on Euroopa Kohus tunnustanud liidu seadusandja ulatuslikku kaalutusõigust viimasele antud pädevuse kasutamisel, kui tema tegevus eeldab poliitiliste, majanduslike ja sotsiaalsete valikute tegemist ning kui tal tuleb anda keerulisi arvamusi ja hinnanguid⁸.

35. Kuigi sellist seadusandja kaalutusõigust on korduvalt tunnustatud põllumajandus-, sotsiaal-, kaubandus- või keskkonnaküsimustes, on asutud seisukohale, et seadusandjal on selline kaalutusõigus ka personalieeskirjade reformide puhul. Nii tuleneb kohtupraktikast, et seadusandjal on avar tegutsemisruum personalieeskirjade kohandamisel ning selleks, et igal ajal muuta ametnike õigusi ja kohustusi, isegi kui neid muudetakse ebasoodsamas suunas, sest tuleb silmas pidada, et õigussuhe ametnike ja administratsiooni vahel põhineb personalieeskirjadel, mitte lepingul⁹.

36. Nagu rõhutab nõukogu, on kohtupraktikas asutud seisukohale, et avalikku teenistust reguleerivad õigusaktid eeldavad poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid valikuid ning personalieeskirjade andja peab seega andma keerulisi arvamusi ja hinnanguid, milleks tal on ulatuslik kaalutusõigus.

⁸ Vt eelkõige 16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Arcelor Atlantique ja Lorraine jt (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 57) ning 30. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, punkt 44).

⁹ Vt 16. oktoobri 1980. aasta kohtuotsus Hochstrass vs. Euroopa Kohus (147/79, EU:C:1980:238, punkt 12); 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Centeno Mediavilla jt vs. komisjon (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punktid 60 ja 91) ning 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Angé Serrano jt vs. parlament (C-496/08 P, EU:C:2010:116, punktid 82, 86 ja 93).

37. Lisaks on Euroopa Kohus täpsustanud, et õiguspärasuse kontrolli intensiivsus olukorras, kus liidu seadusandjal on tulnud anda keerulisi majanduslikke hinnanguid, peab olema seda väiksem juhul, kui „asjasse puutuv õigusakt on üldkohaldatav“¹⁰. Praegusel juhul on selge, et Üldkohtule esitatud hagid põhinesid üksnes väitel, et personalieeskirjade V lisa artikkel 7 ja VII lisa artikkel 8 on õigusvastased. Apellandid ei heida asjaomastele institutsioonidele ette hindamisvea tegemist, vaid väidavad üksnes, et nende kõigi suhtes tehtud ebasoodsad üksikotsused, mis puudutasid sõidukulude hüvitamist ja kodumaapuhkust, on ebaseaduslikud, kuna need põhinevad õigusnormidel, mis ise on õigusvastased.

38. Selles kontekstis ei ole minu arvates mingit kahtlust, et personalieeskirjade andjal on ulatuslik kaalutusõigus, mille tõttu teostab kohus õiguspärasuse kontrolli piiratud ulatuses. Kohus kontrollib sisuliselt vaid seda, ega niisuguse kaalutusõiguse kasutamisel pole tehtud ilmselget viga või võimu kuritarvitatud või ega asjaomased institutsioonid ei ole ilmselgelt oma kaalutusõiguse piire ületanud¹¹.

39. On huvitav, et apellandid ei eita, et personalieeskirjade andjal on kaalutusõigus, kuid nad peavad seda tagajärjetuks õiguspärasuse parameetri – võrdse kohtlemise põhimõtte – seisukohast, mida seadusandjal oleks tulnud järgida ja mida ta väidetavalt eiras.

2. Võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise kontrollimine

40. Võrdse kohtlemise põhimõtte kuulub nende liidu õiguse üldpõhimõtete hulka, mis on aluspõhimõteteks tunnistanud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) – millel on ELL artikli 6 lõike 1 kohaselt samaväärne õigusjõud nagu aluslepingutel – artiklis 20. Nagu nähtub harta artikli 51 lõikest 1, on harta sätted adresseeritud eelkõige liidu institutsioonidele, kes seega peavad hartaga tagatud õigusi kaitsma¹².

41. Euroopa Kohus on selgelt märkinud, et seadusandja on kohustatud eeskätt Euroopa avaliku teenistuse valdkonnas kohaldatavate õigusnormide vastuvõtmisel järgima võrdse kohtlemise üldpõhimõtet¹³. Viimati nimetatud põhimõtte kuulub seega kõrgema taseme õiguslike reeglite hulka, millest seadusandja peab kinni pidama ka oma kaalutusõiguse kasutamisel ja mille järgimist Euroopa Kohus kontrollib, kuid tema tehtav õiguspärasuse kontroll on sellisel juhul piiratud¹⁴. Märgin sellega seoses, et apellandid ei ole viidanud ühelegi kohtulahendile, mis põhjendaks nende väidet võrdse kohtlemise põhimõtte üle täieulatusliku kohtuliku kontrolli teostamise kohta.

42. Euroopa Kohtu praktika analüüs võib kahtlemata esmapilgul tuua silme ette ebaselgete kontuuridega ja veidi häguse pildi, kuna kasutatud sõnastus on suhteliselt ebaühtlane. Kuid mulle näib, et teatava ajalise nihkega võib Euroopa Kohtu lahendite koosmõjus lugemisest tuletada kohtupraktikas kinnistunud seisukoha. Nii saab märkida, et võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisega on tegemist juhul, kui kahte isikute gruppi, kelle õiguslik ja faktiline olukord oluliselt ei erine, koheldakse erinevalt või kui erinevaid olukordi käsitletakse ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui see on

10 Vt 19. novembri 1998. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik vs. nõukogu (C-150/94, EU:C:1998:547, punkt 54).

11 Vt eelkõige 22. novembri 2001. aasta kohtuotsus Madalmaad vs. nõukogu (C-110/97, EU:C:2001:620, punkt 62) ning 2. juuli 2009. aasta kohtuotsus Bavaria ja Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, punkt 82).

12 Vt 19. septembri 2013. aasta kohtuotsus komisjon vs. Strack, uuesti läbivaatamine (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punkt 39) ning 8. septembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon ja nõukogu vs. Carreras Sequeros jt (C-119/19 P ja C-126/19 P, EU:C:2020:676, punkt 110).

13 Vt 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Centeno Mediavilla jt vs. komisjon (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punkt 78) ning 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Angé Serrano jt vs. parlament (C-496/08 P, EU:C:2010:116, punktid 99 ja 100).

14 Vt eelkõige 26. märtsi 1987. aasta kohtuotsus Coopérative agricole d’approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164, punktid 12–17); 8. juuni 1989. aasta kohtuotsus AGPB (167/88, EU:C:1989:234, punkt 28–33); 21. veebruari 1990. aasta kohtuotsus Wuidart jt (267/88–285/88, EU:C:1990:79, punktid 13–18); 16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Arcelor Atlantique ja Lorraine jt (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 59); 12. mai 2011. aasta kohtuotsus Luxembourg vs. parlament ja nõukogu (C-176/09, EU:C:2011:290, punkt 50); 8. juuni 2010. aasta kohtuotsus Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 52); 4. mai 2016. aasta kohtuotsus Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punkt 97) ning 30. aprilli 2019. aasta kohtuotsus Itaalia vs. nõukogu (Vahemere mõõkkala püügikvoot) (C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 56).

objektiivselt põhjendatud¹⁵. Juhul kui personalieeskirjade andja kasutab oma kaalutusõigust, kritiseerib kohus tema tegevust vaid siis, kui seadusandja on eristanud meelevaldselt või ilmselgelt asjakohatult võrreldes eesmärgiga, mida ta soovib saavutada¹⁶. Sellist formuleeringut, mis ei ole eriti täiuslik, Euroopa Kohtu lahendites küll alati sõnaselgelt ei kasutata, kuid piiratud kontrolli teostamine õiguspärasuse üle on minu hinnangul ilmselge.

43. Kontrolli intensiivsuse kindlaksmääramine, millele Üldkohus põhjendatult tugines, väärrib minu arvates heakskiitu põhjustel, mis on omased iga demokraatliku riigi institutsioonilisele korraldusele ja sisalduvad väljendis „võimude lahusus“. Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et aluslepingutega on loodud liidu eri institutsioonide pädevuse jaotuse süsteem, määrates igale institutsioonile oma rolli liidu institutsioonilises ülesehituses ja liidule usaldatud ülesannete täitmisel. Institutsioonilist tasakaalust kinnipidamine eeldab, et iga institutsioon arvestab oma pädevuse teostamisel teiste institutsioonide pädevusega¹⁷.

44. Eelkõige vastutab Euroopa avalikus teenistuses töötavate isikute õiguste ja kohustuste kindlaksmääramise eest personalieeskirjade andja. Euroopa Kohtu kontrolli piiratakse eeskätt juhul, kui seadusandja peab ühitama erinevaid huve ja tegema seega otsuseid tema vastutusalasse kuuluvate poliitiliste valikute raames¹⁸.

3. Kodakondsusel põhineva võimaliku diskrimineerimise mõju

45. Kohtuistungil oli arutelu selle üle, milline mõju on võimalikul kodakondsuse alusel diskrimineerimisel kohtuliku kontrolli intensiivsusele. Nende arutelude aluseks ei olnud mitte apellantide, vaid üksnes nõukogu seisukohad, mis olid esitatud tema vastuses apellatsioonkaebusele ja mille kohaselt juhul, kui seadusandja kasutab kahtlasi liigitusi, st mis on seotud eelkõige rassi, soo, etnilise päritolu, poliitiliste või usuliste vaadete või vanusega, teostab kohus liidu õigusega keelatud diskrimineerimise olemasolu kontrollimisel rangemat ehk täieulatuslikku õiguspärasuse kontrolli¹⁹.

46. Sellega seoses väärrib meelde tuletamist, et apellatsioonimenetluses piirdub Euroopa Kohtu pädevus esimeses kohtuastmes arutatud väidetele antud õigusliku hinnangu kontrollimisega. Seega on Euroopa Kohus sellises menetluses pädev üksnes hindama, kas apellatsioonkaebuses esitatud argumentides on identifitseeritud õigusnormi rikkumine, mis vaidlustatud kohtuotsuses on väidetavalt toime pandud²⁰.

15 Vt selle kohta 15. aprilli 2010. aasta kohtuotsus *Gualtieri vs. komisjon* (C-485/08 P, EU:C:2010:188, punkt 70); 6. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Piessevaux vs. nõukogu* (C-454/17 P, ei avaldata, EU:C:2018:680, punkt 78) ning 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus *Centeno Mediavilla jt vs. komisjon* (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punkt 76).

16 Vt 7. juuni 1972. aasta kohtuotsus *Sabbatini-Bertoni vs. parlament* (20/71, EU:C:1972:48, punkt 13); 15. jaanuari 1981. aasta kohtuotsus *Vutera vs. komisjon* (1322/79, EU:C:1981:6, punkt 9); 14. juuli 1983. aasta kohtuotsus *Ferrario jt vs. komisjon* (152/81, 158/81, 162/81, 166/81, 170/81, 173/81, 175/81, 177/81–179/81, 182/81 ja 186/81, EU:C:1983:208, punkt 13); 17. juuli 2008. aasta kohtuotsus *Campoli vs. komisjon* (C-71/07 P, EU:C:2008:424, punkt 64); 15. aprilli 2010. aasta kohtuotsus *Gualtieri vs. komisjon* (C-485/08 P, EU:C:2010:188, punkt 72) ja 6. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Piessevaux vs. nõukogu* (C-454/17 P, ei avaldata, EU:C:2018:680, punkt 69).

17 Vt 4. oktoobri 1991. aasta kohtuotsus *parlament vs. nõukogu* (C-70/88, EU:C:1991:373, punktid 21 ja 22) ning 15. novembri 2011. aasta kohtuotsus *komisjon vs. Saksamaa* (C-539/09, EU:C:2011:733, punkt 56). Tuleb lisada, et igasugusele seadusandlikule tegevusele on omane valikute tegemine, st erineva kohtlemise kohaldamine gruppidesse jaotamise teel.

18 Vt 8. veebruari 2000. aasta kohtuotsus *Emesa Sugar* (C-17/98, EU:C:2000:70, punkt 53).

19 Nõukogu viitab oma vastuses apellatsioonkaebusele kohtujurist Poiarés Maduro ettepanekule kohtuasjas *Arcelor Atlantique ja Lorraine jt* (C-127/07, EU:C:2008:292), millest on minu hinnangul kohane osaliselt tsiteerida punkti 33: „Seevastu teatud valdkondades, täpsemalt majandus- ja sotsiaalküsimusi puudutavate õigusnormide puhul, ja juhul kui seadusandja ei kasuta selliseid kahtlasi kategooriaid, st juhul kui küsimuse all on üksnes võrdsus seaduse ees, on kontrolli intensiivsuse aste madalam.“

20 Vt 15. novembri 2012. aasta kohtuotsus *nõukogu vs. Bamba* (C-417/11 P, EU:C:2012:718, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

47. Tuleb tõdeda, et apellandid heidavad Üldkohtule apellatsioonkaebuste esimeses väites ette üksnes seda, et Üldkohus hindas valesti harta artikliga 20 tagatud „võrdse kohtlemise põhimõtte“ järgimise kontrollimise intensiivsust, ja teises väites üksnes selle põhimõtte rikkumist. Täieulatusliku kontrolli nõue ei ole kuidagi seotud kodakondsuse alusel diskrimineerimise väitega ning Euroopa Kohtus toimunud kohtuistung protokollist selgub, et apellantide esindajad isegi ei viidanud sellisele diskrimineerimisele. Nad käsitlesid kodakondsuse küsimust üksnes arutelus asjaomaste ametnike gruppide võrreldavuse üle ja Üldkohtu eitavale järeldusele vastu vaidlemisel.

48. Neil asjaoludel näib mulle, et apellatsioonkaebuste esimese väite analüüsimine ei eelda mingil moel arutelu selle üle, kas personalieeskirjade andja kasutas kõnealuste soodustuste andmist reguleerivates õigusaktides kahtlast eristuskriteeriumi, käesoleval juhul kodakondsust. Isegi kui eeldada, et selline arutelu on vajalik, ei saa see kaasa tuua vaidlustatud kohtuotsuste tühistamist nimetatud väite alusel.

49. Vaidlus puudub selle üle, et mõlema kõnealuse soodustuse andmine ametnikele sõltub sellest, kas neil on õigus kodumaalt lahkumise toetusele või välismaal elamise toetusele, mis on sätestatud personalieeskirjade VII lisa artiklis 4, mille kohaldamise tingimustes viidatakse ametnike kodakondsusele. On oluline rõhutada, et Euroopa Kohus on leidnud, et kodumaalt lahkumise toetuse eesmärk on hüvitada liidu institutsiooni teenistusse asumisega kaasnevad konkreetsed kulud ja ebamugavused ametnikele, kes on seetõttu kohustatud elukohta vahetama, ning selle toetuse saamise õiguse põhikriteerium on ametniku alaline elukoht enne teenistusse asumist, samas kui ametniku kodakondsus on sellisel juhul ette nähtud üksnes täiendava kriteeriumina, kuna sellel on tähtsust vaid siis, kui on vaja teada väljaspool teenistuskoha territooriumi elamise kestust²¹.

50. Lisaks on Euroopa Kohus jätnud rahuldamata nõude tunnistada kehtetuks nõukogu 2. mai 1978. aasta määruse (EURATOM, ESTÜ, EMÜ) nr 912/78, millega muudetakse Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirju ja Euroopa ühenduste muude teenistujate teenistustingimusi,²² artikli 21 lõike 2 punkt 2, millega lisati personalieeskirjade VII lisa artiklisse 4 praegune lõige 2; nõuet põhjendati sellega, et esimesena nimetatud säte viitas kõnealuse toetuse andmiseks või andmisest keeldumiseks eranditult kodakondsuse kriteeriumile ega olnud seega kooskõlas kodakondsuse alusel diskrimineerimise üldist keeluga, mis oli ette nähtud varem kehtinud EMÜ asutamislepingu artiklis 7. Euroopa Kohus leidis, et kuna välismaal elamise toetuse eesmärk on hüvitada ebamugavused, mis ametnikel nende välismaalase staatuse tõttu tekivad, kasutas personalieeskirjade andja seda olukorda diskretsiooni alusel, hinnates põhjendatult üksnes kodakondsuse kriteeriumi, mille eelis on see, et esiteks on see ühtne, kuna seda kriteeriumi kohaldatakse samamoodi kõikide ametnike suhtes nende teenistuskohast olenemata, teiseks on see objektiivne oma laadi ja universaalsuse poolest, võttes arvesse seda, milline on välismaal elamisega kaasnevate ebamugavuste keskmine mõju puudutatud isikutele, ning kolmandaks on see otseselt seotud eeskirjade eesmärgiga leevendada raskusi ja ebamugavusi, mis välismaalase staatusega vastuvõtvas riigis kaasnevad²³.

51. Need kohtupraktikas väljendatud seisukohad, mis käsitlevad sisuliselt muutumatuna püsinud norme, näivad mulle siiani asjakohased, välistamaks mis tahes võimalust, et iga-aastaste sõidukulude hüvitamise ja kodumaapuhkuse andmisega seoses on rikutud kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeldu, mida on väljendatud muu hulgas ELTL artiklis 18.

52. Eeltoodud kaalutlustest järeldub, et apellatsioonkaebuste esimene väide tuleb tagasi lükata.

21 Vt 20. veebruari 1975. aasta kohtuotsus *Airola vs. komisjon* (21/74, EU:C:1975:24, punktid 6–8); 16. oktoobri 1980. aasta kohtuotsus *Hochstrass vs. Euroopa Kohus* (147/79, EU:C:1980:238, punkt 12) ning 15. septembri 1994. aasta kohtuotsus *Magdalena Fernández vs. komisjon* (C-452/93 P, EU:C:1994:332, punkt 21).

22 EÜT 1978, L 119, lk 1.

23 Vt 16. oktoobri 1980. aasta kohtuotsus *Hochstrass vs. Euroopa Kohus* (147/79, EU:C:1980:238, punktid 12 ja 13).

B. Teine väide

53. Apellatsioonkaebuste teine väide puudutab võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist, kuivõrd apellandid heidavad Üldkohtule ette esiteks seda, et ta leidis ekslikult, et nad ei ole kodumaalt lahkumise toetust või välismaal elamise toetust saavate ametnikega võrreldavas olukorras, ning teiseks seda, et ta hindas ebaõigesti asjasse puutuvate õigusnormide eesmärki ja proportsionaalsust.

1. Sissejuhatavad märkused

54. On selge, et kohtulik kontroll seaduse ees võrdsuse järgimise üle hõlmab kindlasti esmast analüüsi, mille sisuks on niinimetatud võrreldavuse test. Juhul kui kohus kvalifitseerib puudutatud isikute grupid „võrreldavaks“, tuleb läbi viia teine analüüs, mille käigus kontrollitakse, kas nende võrreldavate gruppide erinev kohtlemine on põhjendatud või mitte, ning kui see on põhjendatud, siis ei rikota võrdsust seaduse ees. Kohtu kontroll selle üle, kas esineb „meelevaldset või ilmselgelt asjakohatut eristamist“, kuulub teise analüüsi alla.

55. Üldkohus viis vaidlustatud kohtuotsustes võrreldavuse testi tõepoolest läbi ning leidis, et „kodumaalt lahkunud isikute“ või „välismaal elavate isikute“ olukord ei ole sarnane või võrreldav apellantide olukorraga – selle järeldusega õiguslik arutelu lõppes. Kuna käsitletavat olukorrad ei ole võrreldavad, siis – nagu juba täpsustatud – ei riku nende erinev käsitlemine harta artikliga 20 tagatud võrdsust seaduse ees²⁴. Üldkohtu järeldus, et süsteem, mis seab kõnealuste soodustuste saamise tingimuseks kodumaalt lahkumise toetuse või välismaal elamise toetuse maksmise, ei ole selle süsteemi eesmärki arvestades „ilmselgelt asjakohatu ega ilmselgelt sobimatu“, paneb neil asjaoludel pehmelt öeldes imestama.

56. Lisaks tautoloogilisele formuleeringule, mis kaldub kõrvale sellest, millele Üldkohus oma arutluskäigu alguses tähelepanu juhtis, tuleb tõdeda, et see järeldus ei seostu sellele eelnenud põhjendusega, mis ei sisalda asjasse puutuvate õigusnormide proportsionaalsuse analüüsi. Seega näib mulle, et vaidlustatud kohtuotsuse põhjenduses esineb teatav segadus võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise analüüsimeetodi kohaldamisel. Samuti tundub see mulle ekslik võrreldavuse testi tulemuse seisukohalt.

2. Käsitletavate olukordade võrreldavus

57. Olgu meelde tuletatud, et võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisega on tegemist siis, kui kahte isikute gruppi, kelle õiguslik ja faktiline olukord ei erine oluliselt, koheldakse erinevalt või kui erinevaid olukordi käsitletakse ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui see on objektiivselt põhjendatud. Olukordade võrreldavust tuleb hinnata, arvestades liidu selle õigusakti eset või eesmärki, kus kõnealune vahetegemine on ette nähtud ja mis kõnealust põhimõtet väidetavalt rikub. Arvesse tuleb võtta ka selle valdkonna põhimõtteid ja eesmarke, kuhu asjasse puutuv õigusakt kuulub²⁵.

²⁴ Vt 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Centeno Mediavilla jt vs. komisjon (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punkt 79); 22. mai 2014. aasta kohtuotsus Glatzel, C-356/12 (EU:C:2014:350, punkt 84) ning 6. septembri 2018. aasta kohtuotsus Piessevaux vs. nõukogu (C-454/17 P, ei avaldata, EU:C:2018:680, punktid 78–82).

²⁵ Vt eelkõige 14. juuni 1990. aasta kohtuotsus Weiser (C-37/89, EU:C:1990:254, punkt 15); 1. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Association belge des Consommateurs Test-Achats jt (C-236/09, EU:C:2011:100, punkt 29); 6. septembri 2018. aasta kohtuotsus Piessevaux vs. nõukogu (C-454/17 P, ei avaldata, EU:C:2018:680, punktid 78 ja 79) ning 30. aprilli 2019. aasta arvamus 1/17 (ELi ja Kanada majandus- ja kaubandusleping) (EU:C:2019:341, punkt 177).

58. Olles meenutanud vaid personalieeskirjade VII lisa artikli 8 eesmärki, käsitles Üldkohus vaidlustatud kohtuotsustes eesmärki, mida seadusandja määrusega nr 1023/2013 taotles ja mis nähtub selle põhjendusest 24. Nii märkis Üldkohus, et seadusandja soovis ajakohastada ja ratsionaliseerida sõiduaega ja iga-aastaste sõidukulude maksmist käsitlevaid reegleid ning siduda need välismaal elamise või kodumaalt lahkumise staatusega, et muuta need reeglid läbipaistvamaks ja nende kohaldamine lihtsamaks. Mulle näib, et Üldkohtu edasine põhjenduskäik käsitletavate olukordade võrreldavuse kohta tugineb selgelt seadusandja niisuguse tahte arvessevõtmisele.

59. Üldkohtu selline põhjendus ajab minu arvates omavahel segi ühelt poolt nende sätete eseme ja eesmärgi, mis näevad ette kindlasummalise hüvitise iga-aastaste sõidukulude eest ja millest ainsana lähtudes tuleb kontrollida, kas puudutatud ametnike faktiline ja õiguslik olukord on võrreldav, ning teiselt poolt personalieeskirjade andja eesmärgi, mis võib õigustada nende olukordade eristamist, mida varem käsitleti võrreldavana²⁶. Selle metodoloogilise vea tõttu jõudis Üldkohus seoses võrreldavuse analüüsiga valele järeldusele.

60. Apellandid väidavad sellega seoses, et kõnealuseid soodustusi saavad ametnikud ei ole kardinaalselt erinevas olukorras võrreldes soodustusi mittesaavate isikutega, kelle päritolukoht erineb nende teenistuskohast, nagu esimesena nimetatud ametnikel, kuid kellel on lisaks selle riigi kodakondsus, mille territooriumil asub nende teenistuskohast.

61. On oluline rõhutada, et iga-aastaste sõidukulude eest kindlasummalise hüvitise maksmise ning sõiduks täiendavate puhkusepäevade andmise mõte ja eesmärk ei ole määruse nr 1023/2013 jõustumisega absoluutselt muutunud, sest endiselt seisneb see selles, et võimaldada ametnikel säilitada perekondlikud, sotsiaalsed ja kultuurilised sidemed oma päritolukohaga. Tehtud muudatusega vaid lisatakse üks tingimus toetuse saamiseks: ametnikel, kelle päritolukoht erineb teenistuskohast, peab iga-aastaste sõidukulude eest kindlasummalise hüvitise ja sõiduks täiendavate puhkusepäevade saamiseks olema alates 1. jaanuarist 2014 ühtlasi õigus saada kodumaalt lahkumise toetust või välismaal elamise toetust.

62. Mis puudutab ametniku päritolukohta, siis see määratakse kindlaks tema teenistusse asumisel, võttes arvesse töölevõtmiskohta või isiku selgesõnalise ja põhjendatud taotluse alusel kohta, millega ta on põhiliselt seotud²⁷. Mõiste „huvide kese“ baseerub avaliku teenistuse õiguse üldpõhimõttel, mille järgi peab ametnikul olema võimalus säilitada isiklikud suhted kohaga, kus asuvad tema põhihuvid, olenemata tema teenistusse asumisest ning vahemaast selle koha ja teenistuskoha vahel. Huvide kese on määratletud kui koht, kus ametnikul säilivad ühtaegu tema põhilised perekondlikud sidemed, tema varalised suhted ja tema peamised – aktiivsed ja passiivsed – huvid kodanikuna²⁸.

63. Tuleb tõdeda, et teatud rahaliste õiguste kindlaksmääramiseks kasutatakse jätkuvalt mõistet „päritolukoht“. Nii on ametnikul, kelle päritolukoht erineb tema teenistuskohast, ja isegi kui tal oleks selle riigi kodakondsus, mille territooriumil asub tema teenistuskohast, õigus saada teenistuse lõppemise korral oma abikaasa ja ülalpeetavate eest hüvitist töötamiskohast päritolukohta sõitmiseks (personalieeskirjade VII lisa artikli 7 lõige 1). Lisaks kannab asjasse puutuv institutsioon ametniku surma korral kuld, mis kaasnevad surnukeha transportimisega päritolukohani (personalieeskirjade artikkel 75).

26 Selline segiajamine on kahjuks sagedane. Nagu õigusdoktriinis on põhjendatult täpsustatud, ei või sellise õigusnormi ese, mis seisneb haldusele volituse andmises, kuidagi õigustada erinevat kohtlemist, mis sellise volituse kasutamisest tuleneb. Erinevat kohtlemist ei õigusta seega mitte seaduse ese, vaid seadusandja eesmärk või teisisõnu eesmärgi ja abinõu suhe. Võrdsus on osa vahendlikust seosest, mis seadusega luuakse seadusandja taotletud (õiguspärase) eesmärgi ja selle abinõu vahel, mis kujutab endast erinevat kohtlemist. Eesmärk on abinõu hindamiskriteerium, arvestades proportsionaalsuse korrigeerivat mõju, mis tähendab, et mitte iga erinev kohtlemine ei saa olla õigustatud, isegi kui seda tehakse parimal eesmärgil (Olivier Jouanjan „Le Conseil constitutionnel, gardien de l'égalité?“, Jus Politicum, nr 7).

27 Personalieeskirjade VII lisa artikli 7 lõige 4.

28 Vt 2. mai 1985. aasta kohtuotsus *De Angelis vs. komisjon* (144/84, EU:C:1985:171, punktid 13 ja 14). Märgin, et kuigi apellandid viitasid apellatsioonkaebuses ja kohtuistungil sellele kohtuotsusele ja seal mainitud avaliku teenistuse õiguse üldpõhimõttele, mille rikkumisele Üldkohtus õigusvastasuse väite põhjendamiseks tugineti, siis apellatsioonkaebuste teise väite ese on üksnes võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine.

64. Kindlasummaline hüvitis iga-aastaste sõidukulude eest teenistuskohast päritolukohta ning kahe ja poole päeva pikkuse lisapuhkuse andmine kodumaal käimiseks, nagu ka eelmises punktis mainitud rahalised õigused, väljendavad ühe ametnike grupi eripära, kes on töötamisega seotud põhjustel oma huvide keskmest eemal ja kellele personalieeskirjade andja soovib tagada võimaluse säilitada selle kohaga side.

65. Põhistamaks oma järeldust võrreldavuse puudumise kohta, märgib Üldkohus, et apellantide side päritolukohaga on „teatud määral katkenud“ ning nad ei saa väita, et neil on päritolukohaga „tugevam side“ kui kodumaalt lahkumise toetuse või välismaal elamise toetuse saajatel, sest nad on teenistuskohariigi ühiskonda rohkem lõimunud, millest annab tunnistust selle riigi kodakondsuse omamine. Kas objektiivselt erinevat olukorda, mida saab käsitleda „võrreldamatuna“, võib iseloomustada ainuüksi erinevus selle poolest, kui tugev on side päritoluriigiga seose olemasolu tõttu teise riigiga? Mulle tundub, et sellele küsimusele tuleb vastata eitavalt.

66. Pean märkima, et selle riigi kodakondsuse saamine, mille territooriumil asub teenistukoht, ei tähenda seda, et päritolukohta kindlaksmääramise otsust tuleb puudutatud ametniku toimikus tingimata muuta. Päritolukoht jääb ametniku kogu teenistuse vältel samaks, välja arvatud juhul, kui erandkorras ja ametniku esitatud asjakohaste tõendite alusel tehakse administratsiooni erietsus²⁹. Ei saa asuda seisukohale, et selle ametniku perekondlikud, sotsiaalsed ja varalised sidemed päritoluriigiga tingimata nõrgenevad kuni nende järkjärgulise kadumiseni, mis peab seda enam paika juhul, kui isikul on ka selle riigi kodakondsus, nagu on olukord 24 hagejast 11 hageja puhul. Oleks pehmelts öeldes paradoksaalne, kui mitte ebajärjepidev arvata, et kui ametnikul on teenistuskohariigi kodakondsus, siis on see kindel tõend selle kohta, et isiku ja tema kodakondsusriigi vahel on tihedad sidemed, ilma et samasugust toimet omistataks päritoluriigi kodakondsuse omamisele. Lisan veel, et kodumaalt lahkunud isiku või välismaal elava isiku päritolukoht ei ole tingimata riik, mille kodakondsus asjaomasel ametnikul on, mida möönab ka nõukogu.

67. Neil asjaoludel võib olukorda, milles on kõnealuseid soodustusi saavad ametnikud, ja olukorda, milles on neid soodustusi mittesaavad ametnikud, kelle päritolukoht erineb – nagu esimesena nimetatud ametnikel – teenistuskohast, kuid kellel on lisaks selle riigi kodakondsus, mille territooriumil asub nende teenistukoht, pidada võrreldavaks soodustuste aluseks olevate personalieeskirjade sätete eset ja eesmärki arvestades, pidades silmas, et käsitletavat olukorrad ei pea olema identsed³⁰.

68. Kuigi mulle tundub, et Üldkohtu põhjendus selles küsimuses ei ole niisiis õige, ei ole siiski vaja tühistada vaidlustatud kohtuotsust, millega tühistamishagid rahuldamata jäeti. Olgu meelde tuletatud, et kui Üldkohtu otsuse põhjendustest nähtub liidu õiguse rikkumine, kuid resolutsioon on muude õiguslike põhjendustega põhjendatud, ei too selline rikkumine kaasa kohtuotsuse tühistamist ja põhjendused tuleb asendada³¹. Praegusel juhul ei tooks Üldkohtu eksimus käsitletavate olukordade võrreldavuse küsimuses kaasa vaidlustatud kohtuotsuse tühistamist, kuna personalieeskirjade V lisa artiklist 7 ja VII lisa artiklist 8 tulenev eristamine on objektiivselt põhjendatud³².

29 Personalieeskirjade VII lisa artikli 7 lõige 4.

30 Vt 10. mai 2011. aasta kohtuotsus Römer (C-147/08, EU:C:2011:286, punkt 42).

31 Vt 9. juuni 2011. aasta kohtuotsus Comitato „Venezia vuole vivere“ jt vs. komisjon (C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 118).

32 Märgin, et lisaks järeldusele, et asjaomased ametnike grupid ei ole võrreldavad, hindas Üldkohus eraldi kõnealuste õigusnormide proportsionaalsust. Ta leidis, et personalieeskirjade andja kehtestatud meetmed ei ole viimase taotletud eesmärki arvestades ilmselgelt ebaproportsionaalsed. Apellandid vaidlevad Üldkohtu sellisele analüüsile vastu apellatsioonkaebuste teises väites, mis puudutab võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist.

3. Erineva kohtlemise õigustatus

69. Meenutagem, et harta artikli 52 lõike 1 kohaselt võib hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste kasutamise suhtes seada piiranguid, tingimusel et piirangud nähakse ette seadusega, need arvestavad nimetatud õiguste ja vabaduste olemust ning on proportsionaalsuse põhimõtet järgides vajalikud ja vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldise huvi eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

70. Euroopa Kohus on täpsustanud, et erinev kohtlemine on põhjendatud, kui see rajaneb objektiivsel ja mõistlikul kriteeriumil, see tähendab, et kui see on kooskõlas õiguspärase eesmärgiga, mida asjasse puutuvate õigusnormidega saavutada soovitakse, ja kui erinevus on proportsionaalne selle kohtlemisega taotletud eesmärgi suhtes³³.

71. Seega ilmneb esiteks, et piirang peab olema „seadusega ette nähtud“. Teisisõnu peab asjaomasel meetmel olema õiguslik alus, mis praegusel juhul ei tekita mingeid probleeme, kuna kõnealused soodustused ja nende andmise tingimused on ette nähtud personalieeskirjade V lisa artiklis 7 ja VII lisa artiklis 8 koostoimes VII lisa artikliga 4.

72. Mis puudutab teiseks seost erineva kohtlemise ja seadusandja taotletud üldist huvi teenivate eesmärkide vahel, tuleb märkida, et kui on tegemist liidu õigust loova aktiga, siis tuleb liidu seadusandjal tõendada, et erineva kohtlemise põhjenduseks on esitatud objektiivsed kriteeriumid ja tuua Euroopa Kohtuni tõendid, mis on vajalikud, et viimane saaks nende kriteeriumide olemasolu kontrollida³⁴. Sellega seoses viitasid asjaomased institutsioonid määruse nr 1023/2013 põhjendustele 2, 12 ja 24, millest viimases on märgitud, et „[t]öötamiskohast päritolukohta sõidu aega ja iga-aastast sõidukulude hüvitamist reguleerivad eeskirju tuleks ajakohastada, ratsionaliseerida ja seostada võõrsil elamisega, et muuta nende kohaldamine lihtsamaks ja läbipaistvamaks“.

73. Selle määruse põhjenduste analüüs näitab, et eelmises punktis mainitud konkreetne eesmärk oli osa üldisemast seadusandja tahtest saavutada Euroopa avalikus teenistuses kulutõhusus ja tagada kulutõhusus majanduskriisi tegelikus kontekstis, mis eeldab avaliku sektori kulude ohjamise poliitikat, tagades samas edaspidigi kvaliteetse värbamise võimalikult laialt geograafiliselt alalt. Nõukogu täpsustas, et nende eeskirjade ajakohastamisel, mis reguleerivad päritolukohta minekuks iga-aastaste sõidukulude maksmist ja kodumaapuhkuse andmist, võeti arvesse seda, kuidas on arenenud lennutransport, mida iseloomustavad soodsa hinnaga regulaarsed lennud paljudesse sihtkohtadesse. Veel ühe objektiivse asjaoluna võib välja tuua kättesaadava ja tasuta veebisuhtluse, mis aitab samuti päritolukohaga sidet hoida.

74. Minu meelest ei saa väita, et need eesmärgid, mida seadusandja määruse nr 1023/2013 vastuvõtmisega taotles, et tagada tehniliselt ja majanduslikult jätkusuutliku avaliku teenistuse korraldus, ei ole õiguspärased. Need eesmärgid lähevad oma keerukuse ja komplitseeritud rakendamise poolest kaugemale lihtsatest ja rangetest eelarvekulude kokkuhoiu kaalutlustest.

75. Nõukogu märgib, et ratsionaliseerimaks iga-aastaste sõidukulude maksmist ja sõiduaega käsitlevaid eeskirju, tagades samas Euroopa avalikus teenistuses parema kulutõhususe, võttis seadusandja 2013. aastal kasutusele eristamiskriteeriumi, mille eesmärk oli muuta meede sihipärasemaks ja piirduda nendega, mida tema hinnangul oli kõige rohkem vaja, nimelt kodumaalt lahkumise või välismaal elamise staatuse, millest sõltub eespool nimetatud kahe soodustuse saamine. Lisaks tuleneb Euroopa

33 Vt eelkõige 16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Arcelor Atlantique ja Lorraine jt (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

34 Vt 16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Arcelor Atlantique ja Lorraine jt (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

Kohtu praktikast, et kuigi vastab tõele, et välismaal elamine võib ametnikele tekitada suuremal või vähemal määral ebamugavusi, mis on seega subjektiivne, põhinevad personalieeskirjade VII lisa artikli 4 sätted objektiivsetel ja ühetaolistel teguritel³⁵, mis räägib vastu apellantide väitele olemuselt meelevaldse eristamise kohta.

76. Mis puudutab kolmandaks vaidlusaluste sätete proportsionaalsust, siis on minu arvates võimalik välistada kõik ilmselgelt asjakohatut eristamist puudutavad järeldused. Mulle tundub, et päritolukohta minekuks iga-aastaste sõidukulude maksmine ja kodumaapuhkuse andmine üksnes ametnikele, kelle päritolukoht erineb teenistuskohast ja kellele makstakse kodumaalt lahkumise toetust või välismaal elamise toetust, hoopis aitavad saavutada seadusandja eesmäärke eeskirju ajakohastada ja ratsionaliseerida, millega püütakse tagada Euroopa avalikus teenistuses kulutõhusus, säilitades samas värbamise võimalikult laialt geograafiliselt alalt ja selle tulemusena Euroopa avaliku teenistuse atraktiivsuse ja representatiivsuse.

77. Kõnealused soodustused on seega mõeldud ametnikele, kes ei ole teenistuskohariigi ühiskonda lõimunud või on nõrgalt lõimunud seetõttu, et nad on vastuvõtvas riigis välismaalase staatuses ja/või nad olid kohustatud teenistusse asumisel selle riigi territooriumile elama asumiseks elukohta vahetama. Nagu nõukogu kohtuistungil põhjendatult rõhutas, on kodumaalt lahkumise või välismaal elamise kriteerium, selgitamaks välja ametnikud, kes vajavad kõige *rohkem* rahalist tuge sidemete säilitamiseks oma päritolukohaga, reformitud personalieeskirjadega kehtestatud süsteemi loogikaga täielikult kooskõlas. Seadusandja tegi oma avara otsustusruumi raames võimalike lahenduste hulgas valiku piirata kõnealuste soodustuste saajate hulka, jättes välja ametnike grupi, kuhu apellandid kuuluvad ja kelle puhul ta leidis, et seos päritolukohaga on vähem tugev.

78. Lisaks, kuigi personalieeskirjade V lisa artiklit 7 ja VII lisa artiklit 8 tuleb tõlgendada koostoimes personalieeskirjade VII lisa artikliga 4, mis käsitleb kodumaalt lahkumise toetust või välismaal elamise toetust, on viimati nimetatud säte sõnastatud piisavalt täpselt ja selgelt, mis tagab personalieeskirjade sätete lihtsa ja läbipaistva kohaldamise kooskõlas seadusandja eesmärgiga, mida on nimetatud määruse nr 1023/2013 põhjenduses 24. Apellantide väide, et vana süsteem oli lihtsam ja läbipaistvam, ei lükka eespool toodud järeldust ümber.

79. Põhjendamaks oma etteheidet meelevaldse või asjakohatu eristamise kohta, toovad hagejad veel kaks näidet olukordadest, mis on nende arvates tähelepanuväärsed. Esimene näide puudutab sellise hageja teenistuskoha võimalikku muutust, kelle päritolukoht on kolmandas riigis, mille tulemusena makstaks talle kodumaalt lahkumise toetust ja eelkõige saaks ta vastavalt kilomeetrite järgi makstava toetuse uue arvutamise korrale, mis on sätestatud personalieeskirjade VII lisa artikli 8 lõikes 2, sõidukulude eest suuremat hüvitist kui varem. Teine näide kujutab olukorda, kus ametnik, kelle päritolukoht on kolmandas riigis, vastab kodumaalt lahkumise toetuse saamise tingimustele, ent talle ei hüvitata iga-aastaseid sõidukulusid, kuna teenistuskoha ja selle liikmesriigi pealinna, mille kodakondsus tal on, vaheline kaugus on alla 200 km.

80. Tuleb tõdeda, et mõlemad apellantide kirjeldatud näited võib lugeda hüpoteetilisteks või teoreetilisteks, sest need ei peegelda kuidagi apellantide olukorda. On oluline rõhutada, et ametnikul ei ole õigust alustada menetlust seaduse või institutsioonide huvi kaitseks ning ta võib esitada tühistamishagi põhjendamiseks vaid neid väiteid, mis teda isiklikult puudutavad³⁶. Vaidlustatud personalieeskirjade sätete õigusvastasuse väite põhjendamiseks tuginevad apellandid võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisele ning väidavad, et nad on mõlema kõnealuse soodustuse saajatega võrreldavas olukorras ja et erinev kohtlemine ei ole põhjendatud. Seega näib mulle, et õigusvastasuse väite põhjendatust tuleb hinnata üksnes nende apellantide olukorrast lähtuvalt, kes on Brüsselis töötavad

35 Vt 20. veebruari 1975. aasta kohtuotsus *Airola vs. komisjon* (21/74, EU:C:1975:24, punkt 9); 16. oktoobri 1980. aasta kohtuotsus *Hochstrass vs. Euroopa Kohus* (147/79, EU:C:1980:238, punktid 12 ja 13) ning 15. jaanuari 1981. aasta kohtuotsus *Vutera vs. komisjon* (1322/79, EU:C:1981:6, punkt 9).

36 Vt selle kohta 8. märtsi 2007. aasta kohtumäärus *Strack vs. komisjon* (C-237/06 P, EU:C:2007:156, punkt 64).

Belgia kodanikud, kuid kelle päritolukoht erineb teenistuskohast; selle kontrolli peab Euroopa Kohus läbi viima *in concreto*. Siit järeldeb, et Euroopa Kohus saab minu hinnangul arvesse võtta vaid neid apellantide argumente, mille eesmärk on tõendada, et vaidlustatud personalieeskirjade sätetega on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet osas, mis neid isiklikult puudutab.

81. Apellantide viidatud esimese olukorra kohta tuleb igal juhul märkida, et selleks, et seadusandjale saaks ette heita võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist, on vaja, et kõnealuse kohtlemisega oleks osa isikuid seatud teistega võrreldes halvemasse olukorda³⁷, mis ei vasta aga apellantide toodud näitele hüvitise suurenemise kohta. Teine olukord ei puuduta mitte põhimõtet, et ametnik vastab iga-aastaste sõidukulude saamise tingimustele, vaid käsitleb kilomeetrite järgi makstava toetuse arvutamise korra küsimust, mille puhul jäetakse arvestamata vahemaa vahemikus 0–200 kilomeetrit. Nende kaalutluste põhjal ei saa teha järeldust, et kõnesoleva soodustuse saajaid ja apellante eristatakse ilmselgelt asjakohatult seoses sellega, kellel on õigus seda soodustust saada. Lisaks, nagu rõhutab komisjon, ei lähe eespool osutatud arvutusmeetod vastuollu seadusandja püstitatud ratsionaliseerimise eesmärgiga ja eesmärgiga maksta iga-aastaseid sõidukulusid vaid neile, kellel seda kõige rohkem on vaja.

82. Apellandid ei ole esitanud muid argumente kõnealuste õigusnormide proportsionaalsuse kohta, mis põhjendaksid järeldust, et eristamine on meelevaldne või ilmselgelt asjakohatu, või harta artiklis 20 sätestatud seaduse ees võrdsuse olemuse kahjustamise kohta.

83. Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb järeldada, et Üldkohus hindas käsitletavate olukordade võrreldavust ebaõigesti, kuid see viga ei too kaasa vaidlustatud kohtuotsuste tühistamist, kuna väidetav erinev kohtlemine on objektiivselt põhjendatud.

84. Seega tuleb vaidlustatud kohtuotsuste selle osa vastu esitatud argumendid tagasi lükata.

VII. Ettepanek

85. Eeltoodud kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku apellatsioonkaebused rahuldamata jätta ning mõista kohtukulud välja apellantidelt.

37 Vt selle kohta 16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Arcelor Atlantique ja Lorraine jt (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 39).