



## Határozatok Tára

PRIIT PIKAMÄE  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2020. október 21.<sup>1</sup>

### **C-517/19. P. és C-518/19. P. sz. egyesített ügyek**

**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  
kontra  
Európai Bizottság (C-517/19 P)  
és  
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  
kontra**

**az Európai Unió Tanácsa (C-518/19 P)**

„Fellebbezés – Közszolgálat – Az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata – A 2014. január 1-jei reform – Az V. melléklet 7. cikke – A VII. melléklet 4., 7. és 8. cikke – Az alkalmazás helyéről a származási helyre való éves utazás költségeinek átalánykifizetésére és a hazautazási szabadság kiadására vonatkozó új rendelkezések – A külföldön munkát végző vagy külföldön tartózkodó személy jogállása közötti kapcsolat – Jogellenességi kifogás – Az Európai Unió Alapjogi Chartája – 20. cikk – Törvény előtti egyenlőség – A bírósági felülvizsgálat mértéke”

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: francia.

## I. Bevezetés

1. Jelen fellebbezésekkel a fellebbezők az Európai Unió Törvényszékének a 2019. április 30-i Alvarez y Bejarano és társai kontra Bizottság ítélete (T-516/16 és T-536/16, nem tették közzé, EU:T:2019:267), valamint a 2019. április 30-i Ardalic és társai kontra Tanács ítélete (T-523/16 és T-542/16, nem tették közzé, EU:T:2019:272) (a továbbiakban együttesen: megtámadott ítéletek) hatályon kívül helyezését kérik, amelyekkel a Törvényszék elutasította az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata V. mellékletének 7. cikkével és a VII. mellékletének 8. cikkével kapcsolatos jogellenességi kifogásra alapított, az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsa azon határozatainak megsemmisítése iránti keresetét, amelyek e rendelkezések alapján 2014. január 1-jétől megtagadták tőlük az éves útiköltségek átalánykifizetését és a hazautazási szabadság kiadását.

2. Az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzatának egymást követő módosításai, illetve a kedvezményeknek az e módosítások folytán olykor bekövetkező eltörlése vagy csökkentése a tisztviselők, illetve alkalmazottak és az őket alkalmazó intézmények között fennálló vitákhoz vezetnek. A harmadik országban szolgálatot teljesítő személyzet<sup>2</sup> éves szabadsága időtartamának csökkentésére vonatkozó kérdés után a Bíróságnak határoznia kell a személyzeti szabályzatnak a 2013. október 22-i, az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzatának és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételeknek a módosításáról szóló 1023/2013/EU, Euratom rendeleten<sup>3</sup> alapuló – az éves útiköltségek megtérítését és a korábbi nevén közismert utazási időt korlátozó – rendelkezései jogszerűségéről.

3. A Bíróság számára az elé terjesztett ügyekben lehetőség nyílt többek között az arra vonatkozó bírósági felülvizsgálat terjedelmének tisztázására, hogy a személyzeti szabályzat megalkotója a mérlegelési jogköre gyakorlása keretében tiszteletben tartotta-e a törvény előtti egyenlőséget.

## II. A jogi háttér

4. Az Európai Közösség és az Európai Atomenergia-közösség tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról, és egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről szóló 31. EGK és 11. Euratom tanácsi rendelet<sup>4</sup> (a továbbiakban: személyzeti szabályzat) több alkalommal, többek között az 1023/2013 rendelet módosította, amely 2014. január 1-jén lépett hatályba.

5. A személyzeti szabályzat V. mellékletének 7. cikke a következőket írja elő:

„A külföldi munkavégzési támogatásra vagy külföldi tartózkodási támogatásra jogosult tisztviselők saját országukba való utazás céljából évi két és fél nap éves kiegészítő szabadságra jogosultak.

Az első bekezdés azon tisztviselőkre vonatkozik, akiknek alkalmazási helye a tagállamok területén található. Amennyiben az alkalmazási hely e területeken kívül található, a hazautazási szabadság időtartamát egyedi határozattal, a különleges igények figyelembevételével kell megállapítani.”<sup>5</sup>

6. A személyzeti szabályzat VII. mellékletének 4. cikke ekként rendelkezik:

„(1) A háztartási támogatással és az eltartott gyermek után nyújtott támogatással növelt alapilletmény 16%-ának megfelelő külföldi munkavégzési támogatást kell folyósítani.

2 Lásd: 2020. szeptember 8-i Bizottság és Tanács kontra Carreras Sequeros és társai ítélet (C-119/19 P és C-126/19 P, EU:C:2020:676).

3 HL 2013. L 287., 15. o.

4 HL 1962. 45., 1385. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 2. kötet, 5. o.

5 Az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 91. cikke értelmében analógia útján a szerződéses alkalmazottakra is alkalmazni kell.

a) az olyan tisztviselők részére:

- akik nem állampolgárai, és soha nem is voltak állampolgárai annak az államnak, amelynek a területén alkalmazási helyük található, és
- akik a szolgálatba lépésük időpontját megelőző hat hónappal záródó ötéves időszakban nem rendelkeztek lakóhellyel, illetve nem folytattak főfoglalkozásként végzett tevékenységet azon állam európai területén. E rendelkezés alkalmazásában egy másik állam, vagy egy nemzetközi szervezet részére végzett tevékenységből származó körülményeket nem kell figyelembe venni;

b) az olyan tisztviselők részére, akik azon állam állampolgárai vagy volt állampolgárai, amelynek területén alkalmazzák őket, de akiknek a szolgálatba lépésük napjával záródó 10 éves időtartam alatt lakóhelyük, valamely állam vagy nemzetközi szervezet szolgálatában végzett feladatok ellátásától eltérő okból az adott állam európai területén kívül volt.

[...]

(2) Az a tisztviselő, aki nem állampolgára és soha nem volt állampolgára annak az államnak, amelynek területén alkalmazzák, és aki nem felel meg az (1) bekezdésben megállapított feltételeknek, a külföldi munkavégzési támogatás egynegyedével egyenlő külföldi tartózkodási támogatásra jogosult.

(3) Az (1) és (2) bekezdés alkalmazásában azt a tisztviselőt, aki házasságkötéssel, az arról való lemondás lehetősége nélkül, automatikusan megszerezte azon állam állampolgárságát, amelynek területén alkalmazási helye található, az (1) bekezdés a) pontja első francia bekezdésének hatálya alá tartozó tisztviselőkként kell kezelni.”<sup>6</sup>

7. A személyzeti szabályzat VII. mellékletének 7. cikke szerint:

„(1) A tisztviselő az alábbi esetekben átalányösszegre jogosult, amely a saját maga, a ténylegesen a háztartásában élő házastársa és az általa eltartott személyek utazási költségének felel meg:

- a) kinevezésekor felvételének helyétől alkalmazása helyéig;
- b) szolgálati jogviszonyának a személyzeti szabályzat 47. cikkének értelmében történő megszűnésekor az alkalmazásának helyéről az e cikk (4) bekezdésében meghatározott származási helyére
- c) minden áthelyezés esetén, amely az alkalmazás helyének megváltozásával jár.

A tisztviselő halála esetén a túlélő házastárs és az eltartott személyek ugyanezen feltételek szerint jogosultak az átalányösszegre.

[...]

(4) A tisztviselő származási helyét a kinevezésekor kell meghatározni felvétele elvi helyének, vagy kifejezett és kellően indokolt kérése esetén érdekeltségei központjának figyelembevételével. Az így meghatározott származási hely a kinevezésre jogosult hatóság külön határozatával a tisztviselő szolgálati ideje alatt, vagy a szolgálatból történő távozásakor módosítható. A szolgálati idő alatt azonban ilyen határozatot csak kivételes esetben, és a tisztviselő által bemutatott, megfelelő igazoló okmányok alapján lehet hozni.

[...]”

<sup>6</sup> A 2014. január 1-jén hatályba lépett személyzeti szabályzat előtt éppúgy, mint utána az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 92. cikke értelmében analógia útján a szerződéses alkalmazottakra is alkalmazni kell.

8. A VII. melléklet 8. cikke előírja:

„(1) A külföldi munkavégzési támogatásra vagy külföldi tartózkodási támogatásra jogosult tisztviselők a (2) bekezdésben foglalt korlátozások keretein belül minden naptári évben jogosultak az alkalmazási helyük és a 7. cikkben meghatározott származási helyük közötti utazás költségének megfelelő átalányösszegre saját maguk és – ha háztartási támogatásra jogosultak – házas társaik és a 2. cikk szerinti eltartottjaik részére.

[...]

(2) Az átalánytérítés alapja a tisztviselő alkalmazásának helye és a származási helye közötti földrajzi távolság utáni kilométerenkénti juttatás.

Ha a 7. cikk szerint meghatározott származási hely az Unió tagállamainak területén kívül eső, vagy az Európai Unió működéséről szóló szerződés II. mellékletében felsorolt országokon és felségterületeken, illetve az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagállamainak felségterületein kívül eső hely, az átalányösszeg a tisztviselő alkalmazási helye és a tisztviselő állampolgársága szerinti tagállam fővárosa között kilométerben számított földrajzi távolságon alapuló juttatás szerint jár. Azok a tisztviselők, akiknek a származási helye az Unió tagállamainak területén kívül eső, vagy az Unió működéséről szóló szerződés II. mellékletében felsorolt országokon és felségterületeken, illetve az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagállamainak felségterületein kívül eső hely, és akik nem rendelkeznek valamelyik tagállam állampolgárságával, nem jogosultak átalányösszegre.

[...]

(4) E cikk (1), (2) és (3) bekezdését azokra a tisztviselőkre kell alkalmazni, akiknek az alkalmazási helye a tagállamok területén belül található. [...]

Az átalányfizetés alapja a turista osztályon történő légi utazás költsége.”<sup>7</sup>

### III. A jogviták előzményei

#### A. A C-517/19. P. sz. ügy

9. M. Alvarez y Bejarano és tizenegy másik személy a Bizottság tisztviselői vagy szerződéses alkalmazottai, akiket Belgiumban alkalmaztak. Valamennyien kettős állampolgársággal rendelkeznek, amelyből az egyik az alkalmazási helyük szerinti állampolgárság. E személyek nem voltak jogosultak a személyzeti szabályzat VII. mellékletének – a 1023/2013 rendelettel nem módosított – 4. cikkében szabályozott külföldi munkavégzési vagy külföldi tartózkodási támogatásra.

10. E tizenkét személy közül hétnek a származási helye az Európai Unióban vagy az EUM-Szerződés II. mellékletében említett tengerentúli országokban és területeken található, míg a másik öt személyé az Unió tagállamai, az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) tagállamai területén vagy az említett II. mellékletben szereplő területeken kívül esik. A tisztviselők vagy alkalmazottak közül tizenegy a származási helye szerinti állam állampolgára, míg egyikük, egy belga és panamai állampolgár származási helye az Azori-szigetek (Portugália) autonóm régióban található.

<sup>7</sup> A személyzeti szabályzat VII. mellékletének a 1023/2013 rendelettel módosított 7. és 8. cikkét az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 92. cikke értelmében analógia útján a szerződéses alkalmazottakra is alkalmazni kell.

11. Az 1023/2013 rendelet hatálybalépését követően a Bizottság elfogadta a személyzeti szabályzat VII. mellékletének 8. cikkére vonatkozó általános végrehajtási rendelkezéseket és egy, a szabadságról szóló határozatot.

12. Mivel M. Alvarez y Bejarano és a tizenegy másik szóban forgó személy személyes aktáját ezen jogi aktusok elfogadása következtében módosították, e személyek 2014. január 1-jétől többé nem voltak jogosultak sem az éves útiköltségek átalányösszegű kifizetésére, sem a hazautazási szabadságra – a korábbi utazási időre – (a továbbiakban: szóban forgó kedvezmények), amely kedvezmények ezen időpontot megelőzően azokat a tisztviselőket vagy alkalmazottakat illették meg, akiknek a származási helyét – éppúgy, mint az érdekeltek esetén – az alkalmazási helytől eltérő helyen határozták meg.

13. Mivel a személyes akták e módosításaival szemben megfogalmazott panaszokat a Bizottság elutasította, az érintettek kereseteket terjesztettek a Törvényszék elé (T-516/16. és T-536/16. sz. egyesített ügyek).

#### **B. A C-518/19. P. sz. ügy**

14. A C-518/19. P. sz. ügy előzményei lényegében megegyeznek a C-517/19. P. sz. ügy előzményeivel

15. J. Ardalic és tizenegy másik személy a Tanács tisztviselői vagy szerződéses alkalmazottai, és valamennyien kettős állampolgársággal rendelkeznek, amelyből az egyik az alkalmazási helyük szerinti állampolgárság, és nem jogosultak sem külföldi munkavégzési, sem külföldi tartózkodási támogatásra.

16. E személyek közül hat származási helye az Unióban vagy az EUM-Szerződés II. mellékletében említett tengerentúli országokban és területeken található, míg a másik hat személyé az Unió és az EFTA tagállamai területén vagy az említett II. mellékletben szereplő területeken kívül esik.

17. Tizenegy fellebbező a származási helye szerinti állam állampolgára, míg az egyik alkalmazott, egy belga és horvát állampolgár származási helye Szerbiában található.

18. J. Ardalic és a tizenegy másik érintett személy – éppúgy, mint a C-517/19. P. sz. ügyben szereplő tisztviselők és alkalmazottak – 2014. január 1-jétől, az 1023/2013 rendelet hatálybalépését és a Tanács főtitkárnak két határozatát követően többé nem jogosult a szóban forgó kedvezményekre.

19. Mivel a személyes aktáik e módosításaival szemben megfogalmazott panaszokat a Tanács elutasította, J. Ardalic és a tizenegy másik érintett személy kereseteket terjesztett a Törvényszék elé (T-523/16. és T-542/16. sz. egyesített ügyek)

#### **IV. A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet**

20. A számukra kedvezőtlen határozatokkal szemben első fokon előterjesztett kereseteikben M. Alvarez y Bejarano és a 23 másik tisztviselő vagy alkalmazott (a továbbiakban: felperesek) a személyzeti szabályzatnak az 1023/2013 rendelettel módosított V. mellékletének 7. cikke és a VII. mellékletének 8. cikkével szemben támasztott jogellenességi kifogást, amely három kifogáson alapul; ezek közül az első „a fellebbezők származási helyének kétségbe vonásából” eredő jogellenességre, a második a külföldi munkavégzési támogatáshoz vagy a külföldi tartózkodási támogatáshoz kötött nyújtási feltétel jogellenességére, a harmadik az arányosság, a jogbiztonság, a szerzett jogok védelme és a bizalomvédelem elvének, valamint a családi élet tiszteletben tartásához való jog megsértésére vonatkozik.

21. A Törvényszék a kereseteket teljes egészében elutasította.

## V. A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

### A. A C-517/19. P. sz. ügyben

22. A fellebbezők a C-517/19. P. sz. ügyben azt kérik, hogy a Bíróság:

- helyezze hatályon kívül a Törvényszék által a T-516/16. és T-536/16. sz., Alvarez y Bejarano és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2019. április 30-án hozott ítéletet;
- semmisítse meg a Bizottság által a fellebbezők részére a 2014. évtől bármilyen utazási idő és éves útiköltség-térítés megállapítását mellőző határozatát;
- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

23. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a fellebbezést;
- a fellebbezőket kötelezze a költségek viselésére.

24. Az Európai Parlament és a Tanács, amely beavatkozóként az eljárási szabályzat 172. cikkének megfelelően válaszbeadványt nyújtott be az elsőfokú eljárásban, szintén azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést, és a fellebbezőket kötelezze a költségek viselésére.

### B. A C-518/19. P. sz. ügyben

25. A fellebbezők a C-518/19. P. sz. ügyben azt kérik, hogy a Bíróság:

- helyezze hatályon kívül a Törvényszék által a T-523/16. és T-542/16. sz., Ardalic és társai kontra Tanács egyesített ügyekben 2019. április 30-án hozott ítéletet;
- semmisítse meg az Európai Unió Tanácsa által a fellebbezők részére a 2014. január 1-jétől bármilyen utazási idő és éves útiköltség-térítés megállapítását mellőző határozatát;
- a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

26. A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a fellebbezést;
- kötelezze a fellebbezőket a költségek viselésére.

27. A Parlament, amely az elsőfokú eljárásban beavatkozóként az eljárási szabályzat 172. cikkének megfelelően válaszbeadványt nyújtott be, szintén azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést, és a fellebbezőket kötelezze a költségek viselésére.

28. A Bíróság eljárási szabályzata 54. cikkének (2) bekezdése értelmében a Bíróság elnöke 2019. október 1-jén úgy határozott, hogy az eljárás írásbeli és a szóbeli szakaszának lefolytatása, valamint az ítélet meghozatala céljából egyesíti a C-517/19. P. és a C-518/19. P. sz. ügyet.

29. A felek meghallgatására a 2020. július 1-jei tárgyaláson került sor.



## VI. Jogi elemzés

30. A fellebbezők fellebbezéseik alátámasztására két jogalapra hivatkoznak, amelyek először is a Törvényszék általi, az általa gyakorlandó bírósági felülvizsgálat hatályának meghatározásában megvalósított téves jogalkalmazásra, másodsor az egyenlő bánásmód elvének megsértésére vonatkoznak.

### A. Az első jogalapról

31. Kétségtelen, hogy a két megtámadott két ítéletben a Törvényszék azzal az indokkal, hogy az éves útiköltség-térítés és az utazási idő alkalmazási feltételeinek és módjainak meghatározása olyan szabályozási területre tartozik, amelyben a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, korlátozottan gyakorolta a jogszerűség felülvizsgálatát. Ilyen területen a Törvényszék megállapította, hogy az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének tiszteletben tartása tekintetében annak ellenőrzésére kell szorítkoznia, hogy az érintett intézmény nem alkalmazott-e önkényes vagy nyilvánvalóan nem megfelelő megkülönböztetést, az arányosság elvével kapcsolatban pedig arra, hogy az elfogadott intézkedés nem volt-e nyilvánvalóan alkalmatlan a szabályozás céljának elérésére.

32. Fellebbezéseikben a fellebbezők arra hivatkoznak, hogy ezáltal a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, és teljes körű felülvizsgálatot kellett volna végeznie az egyenlő bánásmód elve tiszteletben tartásának ellenőrzése keretében. Az a körülmény, hogy az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, önmagában nem releváns annak megválaszolása során, hogy a vitatott jogi szabályozás a tisztviselők közötti egyenlőtlen bánásmódot hozott-e létre.

33. Véleményem szerint ez az érvelés az alábbiakban kifejtett okok miatt nem lehet eredményes. Az uniós bíróság által végzett korlátozott jogszerűségi felülvizsgálat alkalmazási feltételeinek rövid felidézését követően megvizsgálom a törvény előtti egyenlőség tiszteletben tartására vonatkozó bírósági felülvizsgálat kérdését, majd azt a tárgyaláson megvitatott kérdést, amely az állampolgárságon alapuló esetlegesen hátrányos megkülönböztetésnek az említett felülvizsgálat hatályára gyakorolt hatására vonatkozik.

#### 1. A korlátozott jogszerűségi felülvizsgálat alkalmazásáról

34. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Bíróság az uniós jogalkotó számára széles körű mérlegelési jogkört ismert el a ráruházott hatáskörök gyakorlása során, amennyiben magatartása politikai, gazdasági és szociálpolitikai döntéseket igényel, illetve amikor összetett értékelést és mérlegelést kell végeznie.<sup>8</sup>

35. Noha ez a diszkrecionális jogkör általában a mezőgazdasági, szociális, kereskedelmi vagy környezetvédelmi kérdésekben illeti meg jogalkotót a ráruházott hatáskörök gyakorlása során, e jogkört a személyzeti szabályzat reformjának keretében is biztosították számára. Így az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a jogalkotó széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik a személyzeti szabályzat elfogadását és bármely időpontban történő, a tisztviselők jogait és kötelezettségeit akár hátrányosan érintő módosítását illetően, emlékeztetve arra, hogy az ez utóbbiak és az adminisztráció közötti jogviszony nem szerződéses jellegű, hanem a személyzeti szabályzaton alapul.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Lásd többek között: 2008. december 16-i Arcelor Atlantique és Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 57. pont); 2019. január 30-i Planta Tabak ítélet (C-220/17, EU:C:2019:76, 44. pont).

<sup>9</sup> Lásd: 1980. október 16-i Hochstrass kontra Bíróság ítélet (147/79, EU:C:1980:238, 12. pont); 2008. december 22-i Centeno Mediavilla és társai kontra Bizottság ítélet (C-443/07 P, EU:C:2008:767, 60. és 91. pont); 2010. március 4-i Angé Serrano és társai kontra Parlament ítélet (C-496/08 P, EU:C:2010:116, 82., 86. és 93. pont).

36. Amint azt a Tanács hangsúlyozza, az ítélezési gyakorlat megállapította, hogy a közszolgálat területén a jogi szabályozás gazdasági és szociálpolitikai döntéseket igényel, és így a személyzeti szabályzat megalkotójának összetett értékelést és mérlegelést kell végeznie, amelyekre vonatkozóan széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik.

37. Emellett a Bíróság pontosította, hogy a jogszerűség felülvizsgálatát egy olyan helyzetben, amikor az uniós jogalkotónak összetett gazdasági értékelést kellett végeznie, annál inkább korlátozni kell, „minél általánosabb az érintett aktus hatálya”<sup>10</sup>. Márpedig a jelen ügyben kétségtelen, hogy a Törvényszékhez előterjesztett keresetek kizárólag a személyzeti szabályzat V. mellékletének 7. cikkére és a VII. mellékletének 8. cikkére vonatkozó törvényességi kifogáson alapulnak. A fellebbezők nem azt kifogásolják, hogy az érintett intézmények mérlegelési hibát vétettek, csak annyit állítanak, hogy az útiköltségek megtérítése és a hazautazási szabadság tárgyában nekik címzett egyedi elutasító határozatok szabálytalanok, mivel maguk az alapjukat képező jogszabályok is jogellenesek.

38. Ebben az összefüggésben véleményem szerint a személyzeti szabályzat megalkotójának széles mérlegelési jogköréhez nem fér kétség, aminek következtében a bíróság korlátozottan vizsgálja felül a törvényességet. A bírósági felülvizsgálatnak annak érdemi vizsgálatára kell szorítkoznia, hogy e jogkör gyakorlása nem volt-e nyilvánvalóan hibás, vagy nem valósított-e meg hatáskörrel való visszaélést, illetve hogy az érintett hatóság nem lépte-e át nyilvánvalóan a mérlegelési jogkörének korlátait.<sup>11</sup>

39. Érdemes megemlíteni, hogy a fellebbezők nem vitatják a személyzeti szabályzat megalkotóját megillető diszkrecionális jogkör fennállását, ezt a körülményt az érdekelt felek jelentéktelennek tekintik azon törvényességi mérce, vagyis az egyenlő bánásmód elve tekintetében, amelynek az utóbbinak meg kellett volna felelnie, és amelyet állítólag megsértett.

## *2. Az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartására vonatkozó felülvizsgálatról*

40. Az egyenlő bánásmód elve az uniós jog egyik alapelve, amelynek alapvető jellegét az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 20. cikke rögzíti, amely esetében az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése a Szerződéssekkel megegyező jogi kötéserőt ismer el. Amint az a Charta 51. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, a Charta rendelkezéseinek címzettjei többek között az uniós intézmények, amelyek következképpen kötelesek tiszteletben tartani a Chartában rögzített jogokat.<sup>12</sup>

41. A Bíróság egyértelműen rámutatott, hogy a jogalkotót terheli az alkalmazandó – többek között az európai közszolgálatra vonatkozó – szabályok elfogadása során az egyenlő bánásmód általános elve tiszteletben tartásának kötelezettsége.<sup>13</sup> Ez utóbbi tehát azon magasabb rendű jogi szabályok közé tartozik, amelyek még a diszkrecionális jogköre gyakorlásának keretében is kötelezik a jogalkotót, és amelyek tiszteletben tartását a Bíróság vizsgálja, azonban ez utóbbi esetben korlátozott felülvizsgálatot végez.<sup>14</sup> E tekintetben megjegyzem, hogy a fellebbezők nem hivatkoztak olyan ítélezési gyakorlatra, amely igazolhatná az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartására vonatkozó teljeskörű bírósági felülvizsgálat alkalmazására vonatkozó igényüket.

10 Lásd: 1998. november 19-i Egyesült Királyság kontra Bizottság ítélet (C-150/94, EU:C:1998:547, 54. pont).

11 Lásd többek között: 2001. november 22-i Hollandia kontra Tanács ítélet (C-110/97, EU:C:2001:620, 62. pont); 2009. július 2-i Bavaria és Bavaria Italia ítélet (C-343/07, EU:C:2009:415, 82. pont).

12 Lásd: 2013. szeptember 19-i Bizottság kontra Strack (felülvizsgálat) ítélet (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, 39. pont); 2020. szeptember 8-i Bizottság és Tanács kontra Carreras Sequeros és társai ítélet (C-119/19 P és C-126/19 P, EU:C:2020:676, 110. pont).

13 Lásd: 2008. december 22-i Centeno Mediavilla és társai kontra Bizottság ítélet, (C-443/07 P, EU:C:2008:767, 78. pont); 2010. március 4-i Angé Serrano és társai kontra Parlament ítélet (C-496/08 P, EU:C:2010:116, 99. és 100. pont).

14 Lásd többek között: 1987. március 26-i Coopérative agricole d’approvisionnement des Avirons ítélet (58/86, EU:C:1987:164, 12–17. pont); 1989. június 8-i AGPB ítélet (167/88, EU:C:1989:234, 28–33. pont); 1990. február 21-i Wuidart és társai ítélet (267/88–285/88, EU:C:1990:79, 13–18. pont); 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 59. pont); 2011. május 12-i Luxemburg kontra Parlament és Tanács ítélet (C-176/09, EU:C:2011:290, 50. pont); 2010. június 8-i Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 52. pont); 2016. május 4-i Pillbox 38 ítélet (C-477/14, EU:C:2016:324, 97. pont); 2019. április 30-i Olaszország kontra Tanács [Földközi-tengeri kardhalra vonatkozó halászati kvóta] ítélet (C-611/17, EU:C:2019:332, 56. pont).



42. Vitathatatlan, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatának vizsgálata az alkalmazott megfogalmazások heterogén jellege miatt első pillantásra egy bizonytalan körvonalú, kissé homályos fényképet idéz fel. Úgy látom azonban, hogy bizonyos távolságból tekintve a Bíróság határozatainak egységes értelmezéséből egy egységes ítélkezési gyakorlat rajzolódhat ki. Így meg lehet említeni, hogy az egyenlő bánásmód elve megsértésének fennállása azt feltételezi, hogy azon személyek két csoportját, akiknek ténybeli és jogi helyzete között nincs lényeges különbség, eltérően kezelik, illetve eltérő helyzeteket azonos módon kezelnek, és ez az eltérő bánásmód objektív módon nem indokolt,<sup>15</sup> Abban az esetben, amikor a személyzeti szabályzat megalkotója diszkrecionális jogkörét gyakorolja, e jogalkotót a bíróság csak akkor vizsgálja felül, ha az általa követett célhoz képest önkényes vagy nyilvánvalóan nem megfelelő megkülönböztetést alkalmaz.<sup>16</sup> Ez utóbbi, viszonylag tökéletlen megfogalmazás kétségtelenül nem mindig szerepel *expressis verbis* a Bíróság határozataiban, azonban számomra vitathatlannak tűnik a korlátozott jogszerűségi felülvizsgálat alkalmazása.

43. A felülvizsgálat mértékének ezen meghatározása, amelyet a Törvényszék helytálló módon fogadott el, véleményem szerint a valamennyi tagállami intézményi szervezetre jellemző okokból jóváhagyást érdemel, amelyet egyetlen kifejezés, azaz a hatalommegosztás fogalma tartalmaz. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Szerződések az Unió különböző intézményei közötti hatáskörmegosztás olyan rendszerét hozta létre, amely az Unió intézményi szerkezetén belül és az Unióra bízott feladatok megvalósítása terén minden egyes intézményre saját feladatkört ruház. Az intézményi egyensúly tiszteletben tartása megköveteli, hogy valamennyi intézmény úgy gyakorolja hatásköreit, hogy közben a többi intézmény hatásköreit tiszteletben tartja.<sup>17</sup>

44. Az európai közszolgálatban alkalmazottak jogainak és kötelezettségeinek meghatározása elsősorban a személyzeti szabályzat megalkotójának a feladata. A Bíróság felülvizsgálatának korlátozása különösen akkor szükséges, ha – mint a jelen esetben is – az említett jogalkotónak egymással ellentétes érdekeket kell összehangolnia, és ily módon a saját felelősségébe tartozó politikai alternatívák közül választva kell döntenie.<sup>18</sup>

### 3. Az állampolgárságon alapuló esetleges hátrányos megkülönböztetés hatásáról

45. A tárgyaláson vita folyt az állampolgárságon alapuló esetleges hátrányos megkülönböztetésnek a bírósági felülvizsgálat mértékére gyakorolt hatásáról. Ez a vita nem a fellebbezők, hanem egyedül a Tanácsnak a válaszbeadványában foglalt észrevételeiből fakad, amelyek szerint, ha a jogalkotó gyanús osztályozásokat alkalmaz, nevezetesen olyanokat, amelyek a fajra, nemre, etnikai származásra, politikai vagy vallási nézetre, vagy az életkorra vonatkoznak, akkor a Bíróság kiterjedtebb, vagyis teljeskörű jogszerűségi felülvizsgálatot végez az uniós jog által tiltott hátrányos megkülönböztetés fennállásának ellenőrzése keretében.<sup>19</sup>

15 Lásd ebben az értelemben: 2010. április 15-i Gualtieri kontra Bizottság ítélet (C-485/08 P, EU:C:2010:188, 70. pont); 2018. szeptember 6-i Piessevaux kontra Tanács ítélet (C-454/17 P, nem tették közzé, EU:C:2018:680, 78. pont); 2008. december 22-i Centeno Mediavilla és társai kontra Bizottság ítélet (C-443/07 P, EU:C:2008:767, 76. pont).

16 Lásd: 1972. június 7-i Sabbatini-Bertoni kontra Parlament (20/71, EU:C:1972:48, 13. pont); 1981. január 15-i Vutera kontra Bizottság ítélet (1322/79, EU:C:1981:6, 9. pont); 1983. július 14-i Ferrario és társai kontra Bizottság ítélet (152/81, 158/81, 162/81, 166/81, 170/81, 173/81, 175/81, 177/81–179/81, 182/81 és 186/81, EU:C:1983:208, 13. pont); 2008. július 17-i Campoli kontra Bizottság ítélet (C-71/07 P, EU:C:2008:424, 64. pont); 2010. április 15-i Gualtieri kontra Bizottság ítélet (C-485/08 P, EU:C:2010:188, 72. pont); 2018. szeptember 6-i Piessevaux kontra Tanács ítélet (C-454/17 P, nem tették közzé, EU:C:2018:680, 69. pont).

17 Lásd: 1991. október 4-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-70/88, EU:C:1991:373, 21. és 22. pont); 2011. november 15-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-539/09, EU:C:2011:733, 56. pont). Hozzá kell tenni, hogy minden jogalkotási tevékenység sajátossága a döntések meghozatala, vagyis csoportok alkotása útján alkalmazott eltérő bánásmód alkalmazása.

18 Lásd: 2000. február 8-i Emesa Sugar ítélet (C-17/98, EU:C:2000:70, 53. pont).

19 A Tanács a beadványában Poiars Maduro főtanácsnoknak az Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ügyre vonatkozó indítványára (C-127/07, EU:C:2008:292) hivatkozik, amely indítvány 33. pontjának egy részét hasznosnak tartom felidézni: „Ezzel szemben bizonyos területeken, különösen a gazdasági és szociális szabályozás területén, és amikor a jogalkotó nem folyamodik ilyen gyanús csoportokhoz, azaz amikor a törvény előtti egyenlőség a kérdés, a felülvizsgálat intenzitásának foka csekélyebb.”

46. Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy a fellebbezési eljárás keretében a Bíróság hatásköre az első fokon eljáró bíróság előtt megvitatott jogalapokra vonatkozó jogi döntés értékelésére korlátozódik. Ebből következően a Bíróságnak az ilyen eljárás keretében csak annak vizsgálatára van hatásköre, hogy a fellebbezésben található érvelés a megtámadott ítélet valamely téves jogalkalmazását azonosítja-e.<sup>20</sup>

47. Márpedig meg kell jegyezni, hogy a fellebbezők első fellebbezési jogalapjukban kizárólag azt róják fel a Törvényszéknek, hogy tévesen értékelte a „Charta 20. cikkében” rögzített „egyenlő bánásmód elvének” tiszteletben tartására vonatkozó felülvizsgálata mértékét, második jogalapjukban pedig az említett elv megsértését kifogásolják. A teljeskörű felülvizsgálat iránti igény semmilyen módon nem áll összefüggésben azzal az állítással, hogy az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés áll fenn, és a Bíróság előtti tárgyalás átiratának értelmezése rámutat, hogy a fellebbezők képviselői sem utaltak ilyen hátrányos megkülönböztetésre. Az állampolgárság kérdését ez utóbbiak csak az érintett tisztviselők csoportjainak összehasonlíthatóságáról szóló vita és a Törvényszék elutasító döntésének vitatása keretében vetették fel.

48. Ilyen körülmények között úgy tűnik számomra, hogy a fellebbezések első jogalapjának vizsgálata semmiképpen sem vonja maga után annak megvitatását, hogy a személyzeti szabályzat megalkotója a szóban forgó kedvezmények nyújtását meghatározó jogszabályokban alkalmazza-e a gyanús, a jelen ügyben az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés kritériumát. Még ha feltételezzük is, hogy szükség van ilyen vitára, az akkor sem vezethet a megtámadott ítéleteknek az említett jogalap alapján történő hatályon kívül helyezésére.

49. Kétségtelen, hogy a két szóban forgó kedvezménynek a tisztviselők részére történő biztosításának feltétele a személyzeti szabályzat VII. mellékletének 4. cikkében előírt, a külföldi munkavégzési támogatásra vagy külföldi tartózkodási támogatásra való jogosultság elismerésétől függ, amely az alkalmazási feltételei között említi a tisztviselők állampolgárságát. Márpedig hangsúlyozni kell, hogy a Bíróság szerint a külföldi munkavégzési támogatás megadásának célja azon különös költségek és hátrányok ellentételezése, amelyek a tisztviselők uniós intézményeknél történő szolgálatba lépéséből erednek, akik emiatt a lakóhelyüket kötelesek megváltoztatni, és hogy az ezen támogatásra való jog alapvető kritériuma a tisztviselőnek a szolgálatba lépését megelőző lakóhelye, míg az állampolgárságot ebben az esetben csak másodlagosan veszik figyelembe, ez utóbbi csak az alkalmazása helyén kívüli lakóhely fennállásának időtartama kérdésében bír jelentőséggel.<sup>21</sup>

50. Ezenkívül a Bíróság elutasította az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata, valamint egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételei módosításáról szóló, 1978. május 2-i 912/78/Euratom, ESZAK, EGK 912/78 tanácsi rendelet<sup>22</sup> 21. cikke (2) bekezdése 2. pontjának érvénytelenné nyilvánítására irányuló kérelmet, amely rendelkezés azzal az indokkal egészítette ki a jelenlegi (2) bekezdéssel a személyzeti szabályzat VII. mellékletének a külföldi tartózkodási támogatás nyújtására vonatkozó 4. cikkét, hogy ez utóbbi rendelkezés az említett támogatás megadásával vagy megtagadásával kapcsolatban kizárólag az állampolgárságra vonatkozó feltételre hivatkozik, és így sérti az EGK-Szerződés korábbi 7. cikkében foglalt állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés általános tilalmát. A Bíróság úgy vélte, hogy mivel a külföldi tartózkodási támogatás célja azon hátrányok ellentételezése, amelyeket a tisztviselők külföldi jogállásuk miatt szenvedtek el, a személyzeti szabályzat megalkotója e helyzet diszkrecionális értékelése keretében helytállóan szorított az állampolgárságra vonatkozó kritérium alkalmazására, amelynek először is egységesen, az alkalmazás helyétől függetlenül minden tisztviselőre alkalmazhatónak, másodszer a külföldi tartózkodás

20 Lásd: 2012. november 15-i Tanács kontra Bamba ítélet (C-417/11 P, EU:C:2012:718, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

21 Lásd: 1975. február 20-i Airola kontra Bizottság ítélet (21/74, EU:C:1975:24, 6–8. pont); 1980. október 16-i Hochstrass kontra Bíróság (147/79, EU:C:1980:238, 12. pont); 1994. szeptember 15-i Magdalena Fernández kontra Bizottság ítélet (C-452/93 P, EU:C:1994:332, 21. pont).

22 HL 1978. L 119., 1. o.

hátrányainak az érdekelt felek személyes helyzetére gyakorolt átlagos hatása vonatkozásában objektív jellegűnek és általánosnak kell lennie, és harmadszor közvetlenül kapcsolódnia kell a szabályozás céljához, ami a fogadó tagállamban a külföldi jogállásból eredő nehézségek és hátrányok ellentételezése.<sup>23</sup>

51. Az ítélezési gyakorlatban ezekkel a lényegében változatlanul hagyott szabályokkal kapcsolatosan alkalmazott megoldások számomra továbbra is relevánsnak tűnnek a – különösen az EUMSZ 18. cikkben megjelenő – állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó tilalomnak az éves útiköltségek megtérítése és a hazautazási szabadság kiadása vonatkozásában történő megsértésére vonatkozó bármilyen állítás elvetése érdekében.

52. A fenti megfontolásokra tekintettel az első fellebbezési jogalapot el kell utasítani.

### ***B. A második jogalapról***

53. A második fellebbezési jogalap az egyenlő bánásmód elvének megsértésén alapul, melyben a fellebbezők azt kifogásolták, hogy a Törvényszék először is tévesen állapította meg, hogy nincsenek a külföldi munkavégzési vagy külföldi tartózkodási támogatásra jogosult tisztviselőkével összehasonlítható helyzetben, másodsor pedig tévesen értékelte a szóban forgó szabályozás célját és arányosságát.

#### *1. Előzetes észrevételek*

54. Kétségtelen, hogy a törvény előtti egyenlőség tiszteletben tartásának bírósági felülvizsgálata szükségszerűen magában foglalja az úgynevezett összehasonlíthatósági teszt első elemzését. Abban az esetben, ha az érintett személyek csoportjait a bíróság „összehasonlíthatónak” minősíti, ez utóbbinak egy második elemzést kell végeznie, amelynek során ellenőriznie szükséges, hogy az ezen összehasonlítható csoportokkal kapcsolatos eltérő bánásmód indokolt-e, mivel igenlő válasz esetén nem sérül a törvény előtti egyenlőség. Ez a második elemzés „az önkényes vagy nyilvánvalóan nem megfelelő megkülönböztetés” fennállásának bírósági ellenőrzéséből áll.

55. A megtámadott ítéletekben a Törvényszék ténylegesen alkalmazta az összehasonlíthatósági tesztet, és megállapította, hogy a „külföldön munkát végző” vagy a „külföldön tartózkodó” személyek helyzete nem volt a fellebbezőkéhez hasonló vagy azzal összehasonlítható, amely megállapítás alkalmas a jogvita lezárására. Amint az megállapításra került, amennyiben az érintett helyzetek nem hasonlíthatók össze, az ez utóbbiak eltérő kezelése nem sérti a Charta 20. cikkében foglalt törvény előtti egyenlőséget.<sup>24</sup> Ilyen körülmények között legalábbis meglepő az, hogy a Törvényszék azt állapította meg, hogy az a rendszer, amely a kérdéses kedvezmények megszerzését a külföldi munkavégzési vagy külföldi tartózkodási támogatásra való jogosultságtól teszi függővé, „nem nyilvánvalóan helytelen vagy nyilvánvalóan alkalmatlan” a célja elérésére.

56. Meg kell jegyezni, hogy ez a megállapítás egy tautologikus fordulaton kívül, amely nem azonos a Törvényszék által az érvelése elején felidézettől, nem kapcsolódik az azt megelőző indokoláshoz, amely nem tartalmazza az érintett rendelet arányosságának elemzését. Így úgy tűnik számomra, hogy a megtámadott ítélet indokolását az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartására vonatkozó elemzési módszer alkalmazását illetően bizonyos mértékű zavarosság jellemzi. Véleményem szerint ez az ítélet az összehasonlíthatósági teszt eredményét illetően is téves.

<sup>23</sup> Lásd: 1980. október 16-i Hochstrass kontra Bíróság ítélet (147/79, EU:C:1980:238, 12. és 13. pont).

<sup>24</sup> Lásd: 2008. december 22-i Centeno Mediavilla és társai kontra Centeno Bizottság ítélet (C-443/07 P, EU:C:2008:767, 79. pont); 2014. május 22-i Glatzel ítélet, C-356/12 (EU:C:2014:350, 84. pont); 2018. szeptember 6-i Piessevaux kontra Tanács ítélet (C-454/17 P, nem tették közzé, EU:C:2018:680, 78–82. pont).

## 2. Az érintett helyzetek összehasonlíthatóságáról

57. Emlékeztetni kell arra, hogy az egyenlő bánásmód elve megsértésének fennállása azt feltételezi, hogy azon személyek két csoportját, akiknek ténybeli és jogi helyzete között nincs lényeges különbség, eltérően kezelik, illetve eltérő helyzeteket azonos módon kezelnek anélkül, hogy egy ilyen bánásmód objektíve indokolt lenne. A helyzetek összehasonlíthatóságát a szóban forgó különbségtételt létrehozó, és az említett elvet állítólag sértő uniós jogi aktus tárgyának és céljának fényében kell értékelni. Ezen túlmenően tekintetbe kell venni azon szabályozási terület elveit és céljait, amelybe a szóban forgó szabályozás tartozik.<sup>25</sup>

58. A megtámadott ítéletekben a Törvényszék, miután emlékeztetett a személyzeti szabályzat VII. mellékletének 8. cikkére, a jogalkotó által az 1023/2013 rendeletben követett célkitűzésre hivatkozik, amely e rendelet (24) preambulumbekzdésből következik. Így a Törvényszék rámutat, hogy a jogalkotó szándéka az utazási időre és az éves útiköltségek kifizetésére vonatkozó szabályok korszerűsítésére és észszerűsítésére, továbbá ezeknek a külföldön tartózkodó vagy munkát végző személyek jogállásához történő kapcsolására irányult annak érdekében, hogy e szabályok egyszerűbben alkalmazhatók és átláthatóbbak legyenek. Úgy látom, hogy a Törvényszék ezt követő, a szóban forgó helyzetek összehasonlítására vonatkozó okfejtése egyértelműen e jogalkotói szándék figyelembevételén alapul.

59. Véleményem szerint a Törvényszék ezen indokolása összetéveszti egyfelől az éves útiköltségek átalányösszegű kifizetését és a hazautazási szabadság kiadását előíró rendelkezések tárgyát és célját, amelyek kizárólagos alapját képezik az érintett tisztviselők ténybeli és jogi helyzetének összehasonlíthatóságára vonatkozó ellenőrzésnek, másfelől a személyzeti szabályzat megalkotója által követett, az előzetesen összehasonlíthatónak nyilvánított helyzetek megkülönböztetésének igazolására alkalmas célkitűzést.<sup>26</sup> E módszertani hiba következtében a Törvényszék tévesen vonta le következtetést az összehasonlíthatóság elemzése tekintetében.

60. Ezzel összefüggésben a fellebbezők azt állítják, hogy a szóban forgó kedvezményekre jogosult tisztviselők nincsenek azon tisztviselőkétől lényegesen eltérő helyzetben, akik nem jogosultak e kedvezményekre, és akiknek az ez előbbi tisztviselőkhöz hasonlóan származási helyük eltér az alkalmazás helyétől, emellett rendelkeznek azon állam állampolgárságával, amelynek területén ezen alkalmazási hely található.

61. Hangsúlyozni kell, hogy az éves útiköltségek átalányösszege kifizetésének és az utazási pótszabadságnak a tárgya és célja az 1023/2013 rendelet hatálybalépésével szigorúan változatlan maradt, mivel a cél továbbra is annak lehetővé tétele maradt, hogy a tisztviselők megőrizzék a származási helyükkel fennálló családi, társadalmi és kulturális kapcsolatokat. Változás kizárólagosan csak egy juttatási feltétel hozzáadásában valósult meg, 2014. január 1-jétől kezdődően azok a tisztviselők, akiknek származási helye eltér az alkalmazási helytől, csak akkor jogosultak az éves útiköltségek átalányösszegére vagy utazási pótszabadságra, ha egyúttal külföldi munkavégzési vagy külföldi tartózkodási támogatás kedvezményezettjei is.

25 Lásd többek között: 1990. június 14-i Weiser ítélet (C-37/89, EU:C:1990:254, 15. pont); 2011. március 1-jei Association belge des Consommateurs Test-Achats és társai ítélet. (C-236/09, EU:C:2011:100, 29. pont); 2018. szeptember 6-i Piessevaux kontra Tanács ítélet (C-454/17 P, nem tették közzé, EU:C:2018:680, 78. és 79. pont); 2019. április 30-i 1/17 (EU–Kanada átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás) vélemény (EU:C:2019:341, 177. pont).

26 E zavar sajnálatosan gyakori. Márpedig, amint azt a szakirodalom helyesen kifejti, egy olyan jogszabályi rendelkezés célja, amely valamely hatáskörrel ruházza fel a közigazgatási szerveket, egyáltalán nem igazolhatja az e hatáskör gyakorlásából eredő eltérő bánásmódot. Ami tehát az eltérő bánásmódot igazolja, az nem a jogszabály célja, hanem a jogalkotó által követett célkitűzés, avagy másként fogalmazva az eszköz és a cél viszonya. Az egyenlőség a jogszabály a jogalkotó által követett (jogszerű) cél és az eltérő bánásmódot megvalósító eszköz között kialakított cél-eszköz viszonyban lakozik. A cél az eszköz értékelésének szempontja, olyan módon korrigálva az arányosság tényezőjével, hogy még a legjobb cél sem igazolhat bármilyen eltérő bánásmódot (Olivier Jouanjan „Le Conseil constitutionnel, gardien de l'égalité?”, Jus Politicum, n° 7).



62. A tisztviselő származási helyét a kinevezésekor kell meghatározni felvétele elvi helyének, vagy kifejezett és kellően indokolt kérése esetén érdekeltségei központjának figyelembevételével.<sup>27</sup> Az „érdekeltségei központjának” ezen fogalma a közszolgálati jog azon általános elvén alapszik, amely szerint a tisztviselőnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a kinevezése, valamint az alkalmazási helye és a lakóhelye közötti távolság ellenére is megőrizhesse személyes kapcsolatait azzal a hellyel, ahol fő érdekeltségei találhatóak. Az érdekeltségeinek központja az a hely, ahol a tisztviselő egyszerre megőrzi valamennyi főbb családi jellegű kötelekeit, a vagyoni kötődéseit és az eszközeit és a kötelezettségeit érintő alapvető magánjogi érdekeit.<sup>28</sup>

63. Meg kell állapítani, hogy a „származási hely” fogalmát továbbra is alkalmazzák a pénzbeli juttatások megadása feltételeinek meghatározásakor. Így az a tisztviselő, akinek származási helye eltér az alkalmazás helyétől, noha rendelkezik azon tagállam állampolgárságával, ahol az alkalmazás helye található, jogosult azon költségek megtérítésére, amelyekkel szolgálati jogviszonyának megszűnésekor a házastársának és az általa eltartott személyeknek az e tisztviselő alkalmazása helyéről a származási helyére történő utazásával jár (a személyzeti szabályzat VII. melléklete 7. cikkének (1) bekezdése). Ezen túlmenően e tisztviselő halála esetén az érintett intézmény viseli a holttestnek a származási helyre történő szállításával járó költségeket (a személyzeti szabályzat 75. cikke).

64. Az alkalmazás helyéről a származási helyre történő éves utazás költségeinek átalánykifizetése és a származási helye szerinti otthonába való utazás céljából megadott két és fél nap pótszabadság, valamint az előző pontban említett pénzbeli juttatások a köztisztviselők azon csoportjainak sajátosságaira utalnak, akik a szakmai tevékenységükhöz kapcsolódó okokból távol vannak érdekeltségeik központjaitól, és akik számára a személyzeti szabályzat megalkotója lehetővé kívánja tenni az ez utóbbi helyekkel való kapcsolattartást.

65. A Törvényszék az összehasonlíthatóság hiányának alapjaként a fellebbezők vonatkozásában a származási hellyel fennálló kapcsolat „bizonyos mértékű megszakadására”, és arra a tényre utal, hogy a fellebbezők nem állíthatják azt, hogy „szorosabb” kapcsolatban vannak a származási hellyel, mint a külföldi munkavégzési vagy külföldi tartózkodási támogatás kedvezményezettjei, méghozzá azért, mert az alkalmazás helye szerinti állam társadalmába való nagyobb mértékben integrálódtak, amit az jellemez, hogy az említett állam állampolgárságával rendelkeznek. Jellemezhet-e egy objektíven eltérő, „nem összehasonlíthatónak” minősíthető helyzetet egyetlen és kizárólagos különbség, amely a származási hely szerinti állammal való kapcsolat erősségében jelenik meg, és egy másik tagállammal fennálló kapcsolat fennállásán alapul? Úgy vélem, erre a kérdésre nemleges választ kell adni.

66. Meg kell jegyezni, hogy azon állam állampolgárságának megszerzése, amelynek területén az alkalmazási hely található, nem jár szükségszerűen azzal a következménnyel, hogy az érintett tisztviselő aktájában kötelezően módosítani kell a származási hely meghatározására vonatkozó határozatot. Ez utóbbi hely a tisztviselő egész pályafutása alatt, a vezetőség által kivételesen és az érintett személy kérését megfelelően igazoló dokumentumok bemutatása után hozott külön határozatot kivéve változatlan marad.<sup>29</sup> Nem tekinthető úgy, hogy e tisztviselőnek a származási hely szerinti állammal fennálló családi, szociális és vagyoni kötődései szükségszerűen a fokozatos megszűnésig gyengülnek, és ez még kevésbé vonható kétségbe, ha az érintett személy ezen állam állampolgárságával is rendelkezik, ami a 24 fellebbező közül 11 esetében fennáll. Legalábbis önmagában ellentmondásos, de akár következetlenség is lehetne, ha azt, hogy a tisztviselő rendelkezik az alkalmazás helye szerinti állam állampolgárságával, az említett személy és az állampolgársága szerinti állam közötti számos és szoros kapcsolat fennállására utaló komoly jelnek tekintenék, anélkül hogy ugyanezt a

<sup>27</sup> A személyzeti szabályzat VII. melléklete 7. cikkének (4) bekezdése.

<sup>28</sup> Lásd: 1985. május 2-i De Angelis kontra Bizottság ítélet (144/84, EU:C:1985:171, 13. és 14. pont). Megemlítem, hogy noha a fellebbezők a fellebbezésükben és a tárgyaláson erre az ítéletre és az abban említett, a közösségi közszolgálat általános jogelvére utaltak, amelynek megsértésére a Törvényszék előtt a jogellenességi kifogás alátámasztása céljából hivatkoztak, a második fellebbezési jogalap tárgya kizárólag az egyenlő bánásmód elvének megsértése volt.

<sup>29</sup> A személyzeti szabályzat VII. melléklete 7. cikkének (4) bekezdése.



szerepet tulajdonítanak a származási hely szerinti állam állampolgárságával való rendelkezésnek. Ehhez hozzáteszem, hogy a külföldi munkát végző vagy külföldön tartózkodó személy származási helye nem szükségképpen azonos azzal az országgal, amelynek állampolgárságával az érintett tisztviselő rendelkezik, ahogyan azt a Tanács elismeri.

67. Ilyen körülmények között véleményem szerint a szóban forgó kedvezményekben részesülő tisztviselők és azok helyzete, akik nem jogosultak e kedvezményekre, és akiknek ez előbbiekhöz hasonlóan a származási helyük eltér az alkalmazás helyétől, ám emellett azon állam állampolgársággal is rendelkeznek, amelynek területén ez az alkalmazási hely található, a személyzeti szabályzat ezen kedvezményeket bevezető rendelkezéseinek tárgya és célja szempontjából összehasonlíthatónak tekinthető, emlékeztetve arra, hogy nem szükséges, hogy az érintett helyzetek azonosak legyenek.<sup>30</sup>

68. Noha a Törvényszék e kérdéssel kapcsolatos indokolását tévesnek látom, még sincs helye a megsemmisítésre irányuló keresetet elutasító ítélet hatályon kívül helyezésének. Emlékeztetni kell arra, hogy amennyiben a Törvényszék valamely ítéletének indokolása az uniós jogot sérti, de rendelkező része egyéb jogi indokok miatt megalapozottnak bizonyul, az ilyen jogsértés nem eredményezheti az ítélet hatályon kívül helyezését, a fellebbezést pedig el kell utasítani.<sup>31</sup> A jelen ügyben a Törvényszék által az érintett helyzetek összehasonlíthatóságával kapcsolatban vétett hiba nem vezethet a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezéséhez, mivel a személyzeti szabályzat V. mellékletének 7. cikkében és VII. mellékletének 8. cikkében alkalmazott megkülönböztetés objektíven indokolt.<sup>32</sup>

### *3. Az eltérő bánásmód igazolásáról*

69. Emlékeztetni kell arra, hogy a Charta 52. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi az általa elismert jogok és szabadságok gyakorlásának korlátozását, feltéve, hogy e korlátozásokra a törvény által, e jogok és szabadságok lényeges tartalmának, valamint az arányosság elvének tiszteletben tartásával kerül sor, továbbá a korlátozás elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

70. A Bíróság pontosította, hogy egy eltérő bánásmód akkor igazolható, ha objektív és észszerű megfontolásokon alapul, azaz kapcsolatban áll a szóban forgó szabályozás által indokoltan elérni kívánt céllal, illetve arányos az ezen bánásmód által elérni kívánt céllal.<sup>33</sup>

71. Ezért először is úgy tűnik, hogy a korlátozást „törvénynek kell előírnia”. Másként kifejezve, a szóban forgó intézkedésnek jogalappal kell rendelkeznie, ami a jelen ügyben nem okoz nehézségeket, a szóban forgó kedvezményeket és azok juttatási feltételeiket a személyzeti szabályzat VII. mellékletének 4. cikkével összefüggésben értelmezett V. mellékletének 7. cikke és VII. mellékletének 8. cikke szabályozza.

72. Másodsor, az alkalmazott eltérő bánásmód és a jogalkotó által követett általános érdekű célkitűzések közötti kapcsolat vonatkozásában meg kell említeni, hogy amikor uniós jogi aktusról van szó, az uniós jogalkotót terheli annak bizonyítása, hogy az eltérő bánásmód igazolása címén előterjesztett objektív megfontolások fennállnak, valamint az e megfontolások fennálltának bírósági

30 Lásd: 2011. május 10-i Römer ítélet (C-147/08, EU:C:2011:286, 42. pont).

31 Lásd: 2011. június 9-i Comitato „Venezia vuole vivere” és társai kontra Bizottság ítélet (C-71/09 P, C-73/09 P és C-76/09 P, EU:C:2011:368, 118. pont).

32 Megjegyzem, hogy a Törvényszék az érintett tisztviselők csoportjai összehasonlíthatóságának hiányára vonatkozó következtetésétől függetlenül elvégezte a szóban forgó jogszabályok arányosságának külön értékelését. Így megállapította, hogy a személyzeti szabályzat megalkotója által bevezetett intézkedések nem voltak az általa kitűzött célhoz képest aránytalanok. A fellebbezők az egyenlő bánásmód elvének megsértésén alapuló második fellebbezési jogalapjukban kifogásolják a Törvényszék által végzett ezen elemzést.

33 Lásd többek között: 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

vizsgálatához szükséges bizonyítékoknak a Bíróság előtti bemutatása.<sup>34</sup> Ezzel kapcsolatban az érintett intézmények az 1023/2013 rendelet (2), (12) és (24) preambulumbekzdésére hivatkoznak, amelyek közül ez utóbbi kimondja, hogy „az utazási időre, valamint a származási hely és a foglalkoztatás helye közötti utazási költségek éves térítésére vonatkozó szabályokat alkalmazásuk egyszerűbbé és átláthatóbbá tétele érdekében modernizálni és észszerűsíteni kell, valamint össze kell kapcsolni a külföldi munkavállalói jogállással”.

73. Az említett rendelet preambulumbekzdéseinek vizsgálata feltárja, hogy az előző pontban említett konkrét cél a jogalkotónak egy gazdasági válsághelyzetben az európai közszolgálat megfelelő költséghatékonyságának elérésére és biztosítására irányuló tágabb szándékának része volt, amely magában foglalja az állami kiadások ellenőrzésének politikáját, miközben továbbra is biztosítja a hozzáértő alkalmazottaknak a lehető legszélesebb földrajzi alapon történő toborzását. A Tanács pontosította, hogy a származási helyre történő éves utazás költségeinek kifizetésére és a hazautazási szabadság kiadására vonatkozó szabályok korszerűsítése figyelembe vette a légi közlekedés fejlődését, amelyet a változatos úti célok felé irányuló és megfizethető járatok jellemeznek. Ezen objektív megállapítás kiegészíthető még azzal, hogy az Interneten keresztül történő kommunikáció könnyű és ingyenes, ami szintén hozzájárul a származási hellyel való kapcsolattartáshoz.

74. Nehezen tudom másnak minősíteni a jogalkotó által az 1023/2013 rendelet elfogadása során ily módon a műszakilag és gazdaságilag életképes közszolgálat működtetésének biztosítása céljából követett célkitűzéseket, mint jogszerűnek. Ezek a célkitűzések a jellegükből fakadó összetettségük és megvalósításuk nehézsége miatt túlmutatnak az egyszerű és szigorú pénzügyi, valamint költségvetési szempontokon.

75. A Tanács rámutat, hogy az éves útiköltségek kifizetésére és az utazási időre vonatkozó szabályok észszerűsítése érdekében, az európai közszolgálat legjobb költséghatékonyságának biztosítása mellett 2013-ban az akkori jogalkotó elhatárolási kritériumot vezetett be, amelynek célja az volt, hogy a lehető legjobban a célhoz rendelje az intézkedést, és azokra korlátozza, akiknek a leginkább szükségük van rá, vagyis a külföldön munkát végzők vagy a külföldön tartózkodó személy jogállására, amely a két fent említett kedvezmény nyújtásának feltétele. Emellett a Bíróság ítélezési gyakorlatából következik, hogy jóllehet a tisztviselők kétségtelenül többé-kevésbé intenzíven és ezért szubjektíven szenvedhetik el a külföldi kiküldetésük hátrányait, a személyzeti szabályzat VII. melléklete 4. cikkének rendelkezései objektív és egységes elemeken alapulnak,<sup>35</sup> ami ellentmond a fellebbezők minden, lényegében önkényes megkülönböztetéssel kapcsolatos állításának.

76. Harmadszor, ami a vitatott rendelkezések arányosságát illeti, úgy látom, ki lehet zárni a nyilvánvalóan nem megfelelő megkülönböztetés megállapítását. Ezzel szemben úgy vélem, hogy az a körülmény, hogy kizárólag azon tisztviselők számára marad fenn a származási helyre történő éves utazás költségei kifizetésének és a hazautazási szabadságnak a lehetősége, akiknek származási helye eltér az alkalmazás helyétől, és akik külföldi munkavégzési vagy külföldi tartózkodási támogatásban részesülnek, alkalmas arra, hogy elősegítse a jogalkotó által követett korszerűsítési és észszerűsítési cél elérését, amely az európai közszolgálat megfelelő költséghatékonyságának biztosítására irányul a lehető legszélesebb földrajzi alapon történő toborzás, és ezt követően e közszolgálat vonzerejének és reprezentativitásának megőrzése mellett.

77. A szóban forgó kedvezmények tehát azokat a tisztviselőket illetik meg, akik a fogadó országban fennálló külföldi jogállásuk és/vagy a szolgálatba lépésükkor az e tagállam területére való költözés céljából a lakóhelyük megváltoztatására irányuló kötelezettségük miatt nem, vagy csak kis mértékben illeszkedtek be az alkalmazás helye szerinti állam társadalmába. Amint arra a Tanács a tárgyaláson

<sup>34</sup> Lásd: 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>35</sup> Lásd: 1975. február 20-i Airola kontra Bizottság ítélet (21/74, EU:C:1975:24, 9. pont); 1980. október 16-i Hochstrass kontra Bíróság ítélet (147/79, EU:C:1980:238, 12. és 13. pont); 1981. január 15-i Vutera kontra Bizottság ítélet (1322/79, EU:C:1981:6, 9. pont).

helytállóan rámutatott, a külföldi munkavégzés vagy külföldi tartózkodás kritériuma, amely azon tisztviselők meghatározásához szükséges, akiknek a származási országukhoz fűződő kapcsolataik megőrzése érdekében a *leginkább* szükségük van a pénzügyi támogatásra, tökéletes összhangban van a megújított személyzeti szabályzat által létrehozott rendszer logikájával. Széles mérlegelési mozgástere keretein belül a jogalkotó a lehetséges megoldások közül azt választotta, hogy korlátozza a szóban forgó kedvezmények jogosultjainak számát azáltal, hogy kizárja a fellebbezők által képviselt azon tisztviselői csoportot, amely vonatkozásában úgy ítélte meg, hogy a származási hellyel való kapcsolat kevésbé erős.

78. Ezenkívül, noha a személyzeti szabályzat V. mellékletének 7. cikkét és VII. mellékletének 8. cikkét a személyzeti szabályzat VII. mellékletének a külföldi munkavégzési vagy külföldi tartózkodási támogatás nyújtására vonatkozó 4. cikkével összefüggésben kell értelmezni, ez utóbbi cikk szövege kellően pontos és egyértelmű, ami az 1023/2013 rendelet (24) preambulumbekzdése alapján biztosítja a személyzeti szabályzat e rendelkezéseinek egyszerű és átlátható alkalmazását. A fellebbezők azon állítása, amely szerint a korábbi rendszer egyszerűbb és átláthatóbb volt, nem mond ellent a fent említett következtetésnek.

79. Az önkényes vagy nem megfelelő megkülönböztetésre vonatkozó kifogásuk alátámasztása érdekében a fellebbezők további két példát hoznak fel a véleményük szerint jelentős helyzeteket illetően. Az első egy olyan fellebbező alkalmazási helyének esetleges megváltoztatására vonatkozik, akinek származási helye egy harmadik államban van, aminek következményeképp a külföldi munkavégzési támogatásra való jogosultság, és különösen a személyzeti szabályzat VII. melléklete 8. cikkének (2) bekezdésében szereplő kilométerenkénti juttatás kiszámításának új módszerei alkalmazásával a korábbi útiköltségeknél jelentősebb támogatást állapítanak meg. A második egy olyan tisztviselő helyzete, akinek származási helye egy harmadik államban található, és jogosult ugyan a külföldi munkavégzési támogatásra, de nem kapja meg az éves útiköltségek átalányösszegét, mivel az állampolgársága szerinti tagállam, és az alkalmazási helye közötti távolság kevesebb mint 200 km.

80. Meg kell állapítani, hogy a fellebbezők által leírt két eset feltételesnek és elméletinek minősíthető, mivel egyáltalán nem felel meg a helyzetüknek. Márpedig rá kell mutatni, hogy a tisztviselők nem jogosultak a törvény vagy az intézmények érdekében való fellépésre, és a megsemmisítés iránti keresetükben csak a személyükkel összefüggő kifogásokra hivatkozhatnak.<sup>36</sup> A személyzeti szabályzat vitatott törvényi rendelkezései jogellenességével kapcsolatos kifogás alátámasztására a fellebbezők az egyenlő bánásmód elvének megsértésére hivatkoznak, vagyis arra, hogy a két szóban forgó kedvezményre jogosultakkal összehasonlítható helyzetben vannak, és hogy az eltérő bánásmód nem igazolt. Ezért úgy tűnik számomra, hogy kizárólag a fellebbezők helyzete – Belgiumban szolgálatot teljesítő belga állampolgárok, akiknek származási helye eltér az alkalmazási helyüktől – alapján lehet értékelni a jogellenességi kifogás megalapozottságát, mivel a Bíróság a vizsgálatát a konkrét ügyben köteles elvégezni. Ebből az következik, hogy a Bíróság véleményem szerint csak annyiban veheti figyelembe a fellebbezők érvelését, amennyiben az utóbbi célja annak bizonyítása, hogy a személyzeti szabályzat kifogásolt rendelkezései megsértették az egyenlő bánásmód elvét és ez személyesen érinti őket.

81. A fellebbezőket érintő első helyzet vonatkozásában mindenképpen meg kell jegyezni, hogy ahhoz, hogy a jogalkotónak felróható legyen az egyenlő bánásmód elvének megsértése, az szükséges, hogy hasonló helyzeteket eltérően kezeljen, és ezáltal egyes személyeket másokhoz képest hátrányos helyzetbe hozzon,<sup>37</sup> ami nem felel meg a fellebbezők által hivatkozott támogatás összegének emeléséről szóló esetnek. Ami a második helyzetet illeti, az nem a tisztviselők éves útiköltségek kifizetésére való jogosultságának elvéről szól, hanem a kilométerenkénti juttatás kiszámításának módszereivel, amelyek nem veszik figyelembe 200 kilométernél kisebb távolságot. Egyetlen, az e

36 Lásd ebben az értelemben: 2007. március 8-i Straack kontra Bizottság végzés (C-237/06 P, EU:C:2007:156, 64. pont).

37 Lásd ebben az értelemben: 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 39. pont).

kedvezményre jogosultak és a fellebbezők közötti nyilvánvalóan nem megfelelő megkülönböztetésre vonatkozó következtetés sem vonható le az ez utóbbi támogatásra vonatkozó jogosultságról szóló ezen megfontolásokból. Egyébiránt, amint arra a Bizottság rámutat, az említett számítási mód nem ellentétes a jogalkotónak az észszerűsítésre és az éves útiköltségek kifizetésének a leginkább rászorulóknak részére történő fenntartására irányuló céljával.

82. A fellebbezők nem fogalmaztak meg több olyan érvet a szóban forgó szabályozás arányosságával kapcsolatban, amely megalapozhatná a visszaélészerű vagy nyilvánvalóan nem megfelelő megkülönböztetésnek, illetve a Charta 20. cikkében kinyilvánított törvény előtti egyenlőség lényeges tartalma megsértésének megállapítását.

83. A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy a Törvényszék tévesen értékelte az érintett helyzetek összehasonlíthatóságát, azonban ez a hiba nem vezethet a megtámadott ítéletek hatályon kívül helyezéséhez, mivel a kifogásolt eltérő bánásmód objektíven igazolt.

84. Ezért a megtámadott ítélet e része ellen irányuló kifogásokat el kell utasítani.

## **VII. Véggözetkeztetések**

85. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezéseket, és a fellebbezőket kötelezze a költségek viselésére.