MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. március 17.[1]

C-187/15. sz. ügy

Joachim Pöpperl
kontra
Land Nordrhein-Westfalen

(a Verwaltungsgericht Düsseldorf [düsseldorfi közigazgatási bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„EUMSZ 45. cikk — Munkavállalók szabad mozgása — A tagállamukat egy másik tagállamban való munkavállalási céllal elhagyó közszolgálati alkalmazottak — A közszolgálati nyugellátások alkalmazásának mellőzését és az általános kötelező nyugdíjrendszerbe való áthelyezést előíró jogszabály”

I – **Bevezetés**

1. Ha egy közszolgálati alkalmazott nyugdíjazása előtt megszünteti a Land Nordrhein-Westfalennel (Észak-Rajna–Vesztfália tartomány) (alperes) fennálló jogviszonyát, a továbbiakban nem vehet részt a különleges közszolgálati nyugdíjrendszerben. Az említett rendszerben megszerzett biztosítási időszakát visszamenőleges hatállyal az általános kötelező nyugdíjrendszerbe viszi át. Ugyanakkor az átvitel eredményeképpen lényegesen csökkenhet a közszolgálati alkalmazott részére végül kifizetett nyugdíj összege.

2. Joachim Pöpperl (felperes), aki korábban az alperessel közszolgálati jogviszonyban állt, megszüntette közszolgálati jogviszonyát a Land Nordrhein-Westfalennél, hogy Ausztriában vállaljon munkát. A jelen ügyben eljáró nemzeti bíróság, a Verwaltungsgericht Düsseldorf (düsseldorfi közigazgatási bíróság) lényegében azt kérdezi, hogy az általános kötelező nyugdíjrendszerbe való kötelező biztosítottá válás, és az, hogy a felperes ennek megfelelően kevesebb nyugdíjra jogosult, összeegyeztethető-e a munkavállalóknak az EUMSZ 45. cikk által biztosított szabad mozgásával?

II – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

3. Az EUMSZ 45. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az Unión belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását.

1 — Eredeti nyelv: angol.

(2) A munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében.

[...]

(4) E cikk rendelkezései nem vonatkoznak a közszolgálatban történő foglalkoztatásra."

4. A 883/2004/EK rendelet[2] 60. cikkében szerepelnek a „Köztisztviselőkre vonatkozó különleges rendelkezések". A 60. cikk (2) bekezdése kimondja:

„[...] Ha azonban az illetékes tagállam jogszabályai a köztisztviselőkre vonatkozó különleges rendszerben nyújtott ellátásokhoz való jogosultság megszerzését, megszüntetését, fenntartását vagy feléledését attól teszik függővé, hogy az összes biztosítási időt abban a tagállamban egy vagy több, a köztisztviselőkre vonatkozó különleges rendszerben szerezzék meg, vagy az összes biztosítási időt azon tagállam jogszabályai ezzel egyenértékű időszakoknak tekintsék, az említett állam illetékes intézménye csak azokat az időszakokat veszi figyelembe, amelyek az általa alkalmazott jogszabályok alapján elismerhetők.

Ha az így megszerzett időszakokat figyelembe véve az érintett személy nem elégíti ki az ellátások igénybevételéhez előírt feltételeket, ezeket az időszakokat az általános biztosítási rendszer, vagy annak hiányában adott esetben a fizikai dolgozókra vagy a szellemi munkavállalókra vonatkozó rendszer szerint kell figyelembe venni az ellátások nyújtásához."

B – *A nemzeti szabályozás*

5. A felperes nyugdíjjogosultságát érintő nemzeti szabályozás egyfelől az SGB VI (a német szociális törvénykönyv hatodik könyve),[3] másfelől a Land Nordrhein–Westfalen két jogszabálya: a Landesbeamtenversorgungsgesetz[4] (a tartományi közszolgálati alkalmazottak nyugellátásáról szóló törvény, a továbbiakban: LBeamtVG NRW) és a Landesbeamtengesetz[5] (a tartományi közszolgálati alkalmazottakról szóló törvény, a továbbiakban: LBG NRW).

6. A Land Nordrhein-Westfalennél jogviszonyban álló közszolgálati alkalmazottak öregségi nyugdíját az LBeamtVG NRW szabályozza. Az említett törvény 4. §-a egyebek mellett kimondja, hogy a nyugdíjat a nyugdíjra jogosító illetmények és a nyugdíjra jogosító szolgálati idő alapján kell kiszámítani. Ugyanakkor az LBG NRW 28. §-ának (3) bekezdéséből az következik, hogy „[...] a felmentést követően a korábbi közszolgálati alkalmazott nem jogosult az őt foglalkoztató szerv által nyújtott ellátásokra. [...]".

7. Szövetségi szinten az SGB VI 1. §-a határozza meg az általános kötelező nyugdíjrendszer kereteit. Míg az SGB VI 5. §-a mentesíti a közszolgálati alkalmazottakat az általános kötelező nyugdíjrendszer hatálya alól, a 8. § kiterjeszti rájuk annak hatályát, amennyiben „nyugdíjjogosultság nélkül szűnt meg a foglalkoztatása, vagy elvesztette a nyugdíjjogosultságát [...]". Az általános kötelező nyugdíjrendszer hatálya visszamenőlegesen kiterjed arra az időszakra, amely alatt az illető mentesült alóla.

2 — A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet (HL L 166., 1. o., magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.).

3 — Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) – Gesetzliche Rentenversicherung

4 — Beamtenversorgungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen.

5 — Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG NRW)

8. Ezenfelül a szövetségi köztisztviselők és bírák (a továbbiakban: BeamtVG) nyugellátásáról szóló törvény [6] 107. §-ának b) pontja meghatározza a közjogi munkáltatók által azon közszolgálati akalmazottaknak fizetendő közszolgálati juttatásokkal kapcsolatos költségek megosztására vonatkozó szabályokat, akinek pályája során megváltozik a közfoglalkoztatója amiatt, hogy az adott közszolgálati alkalmazott valamely tartományból egy másikba megy át, illetve valamely tartománytól szövetségi közfoglalkoztató alkalmazásába áll, vagy fordítva. Ez a rendelkezés és az ezzel kapcsolatos német jogszabályok a Németországon belül közfoglalkoztatót váltó közszolgálati alkalmazott közszolgálati nyugellátásának koordinációját írják elő.

9. A BeamtVG 107. §-ának b) pontját a közszolgálati juttatásoknak a szövetség és valamely tartomány közötti, valamint tartományok közötti munkáltatóváltás esetén szükséges megosztásáról szóló államszerződés (a továbbiakban: államszerződés) megkötését követően módosították. [7] Az államszerződés egy 2006-ban elfogadott alkotmányos reform eredménye volt, amely egyebek mellett a közszolgálati nyugellátással kapcsolatos feladatkört a szövetségi kormány hatásköréből a tartományok hatáskörébe utalta.

III – A tényállás, az eljárás és az előterjesztett kérdések

10. A felperest 1978. szeptember 1-je és 1999. augusztus 31. között közszolgálati alkalmazotként – tanárként – foglalkoztatta az alperes. A felperes 1999. augusztus 31-én lemondott, hogy Ausztriában, Karintia tartományban vállaljon munkát tanárként.

11. Az alperes 2013. április 25-én tájékoztatta a felperest, hogy a közszolgálati jogviszony megszűnése miatt a közszolgálati nyugdíjrendszer alapján nem jogosult nyugdíjra. Ehelyett az általános kötelező nyugdíjrendszerben vált biztosítottá az alperesnél teljesített szolgálati idejének teljes tartama tekintetében.

12. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az általános kötelező nyugdíjrendszer alapján a felperes havi 1 050,67 euró összegű nyugdíjra jogosult. Ha azonban a felperes nem vált volna biztosítottá az általános kötelező nyugdíjrendszerben, hanem a közszolgálati nyugdíjra lenne jogosult az alperesnél eltöltött szolgálati ideje után, havi 2 263,03, vagy akár 2 728,18 euró összegű nyugdíj illetné meg. [8]

13. Közszolgálati alkalmazotti jogállásánál fogva a felperesnek nem állt módjában, hogy kiegészítő nyugdíjbiztosítást kössön, és visszamenőleg sem vehette azt igénybe. Ugyan kísérletet tett rá, de az alperes 2009. február 10-i határozatával elutasította ezt a kérését.

14. A felperes nem értett egyet azzal, hogy a közszolgálati nyugdíjrendszerből átkerült az általános kötelező nyugdíjrendszerbe, és ezt a döntést a Verwaltungsgericht Düsseldorf előtt megtámadta. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem részletezi a felperes alapeljárásban előadott érveit. A végzés szövegéből azonban arra lehet következtetni, hogy az áthelyezést az EUMSZ 45. cikkel összeegyeztethetetlennek tartja.

6 — Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes, Beamtenversorgungsgesetz.

7 — Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechseln, vom 16. Dezember 2009 und 26. Januar 2010 (BGBl. 2010 I S. 1290). A közszolgálati juttatásoknak a munkáltató szövetségi és tartományi határokon átnyúló változása esetén szükséges megosztásáról szóló, 2009. december 16-i és 2010. január 26-i államszerződés. Az államszerződés 2011. január 1-jén lépett hatályba.

8 — A teljesség kedvéért hangsúlyozni kell, hogy a német kormány és az alperes kifogásolja a kérdést előterjesztő bíróságnak a felperest egyfelől a köztisztviselői nyugdíjrendszer, másfelől az általános kötelező nyugdíjrendszer alapján megillető nyugdíjakra vonatkozó összehasonlítását. Azzal érvelnek, hogy a két nyugellátási jogosultság természetét tekintve különböző, és hogy a konkrét nyugdíjra való jogosultságot csak úgy lehet meghatározni, ha az illető ténylegesen nyugdíjba vonul, az abban a pillanatban hatályos jogi helyzet alapján. Két okból sem értek egyet. Először is, az ilyen összehasonlítások megfelelőségét illetően köteles vagyok elfogadni a kérdést előterjesztő bíróság elemzését. Másodszor, a közszolgálati nyugellátás német jog szerinti minősítése nem lehet hatással e rendszer önálló uniós jogi értékelésére, amely természeténél fogva a nemzeti rendszer tényleges működését helyezi a középpontba, nem pedig azt, hogy azt a nemzeti jog dogmatikailag pontosan hova sorolta be. Ebből kiindulva nem kérdőjelezhető meg a kérdést előterjesztő bíróság által tett összehasonlítás. Általános működését tekintve természetesen tekinthető a különös köztisztviselői nyugdíjrendszer egy, a köztisztviselőkre alkalmazandó konkrét nyugdíjrendszernek.

15. A Verwaltundsgericht Düsseldorf (düsseldorfi közigazgatási bíróság) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

1. Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 45. cikket, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti jogszabály, amelynek értelmében a valamely tagállamban közszolgálatban kinevezett személy elveszíti a közszolgálati jogviszonyán alapuló nyugdíjjogosultságát (közszolgálati nyugdíj) azért, mert közszolgálati jogviszonyát a valamely másik tagállamban való új munkavégzés érdekében saját kérésére megszüntetik, ha a nemzeti jog ugyanakkor előírja, hogy ez a személy a közszolgálati jogviszonyban szerzett bruttó jövedelme alapján visszamenőlegesen biztosítottá válik a kötelező nyugdíjrendszerben, holott az abból eredő nyugdíjjogosultságok alacsonyabbak az elveszített nyugdíjjogosultságnál?

2. Amennyiben – valamennyi közszolgálati alkalmazott vagy egyes közszolgálati alkalmazottak vonatkozásában – az első kérdésre igenlő választ kell adni, úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 45. cikket, hogy eltérő nemzeti szabályozás hiányában az érintett közszolgálati akalmazottat korábban foglalkoztató szervnek ki kell fizetnie a köztisztviselő számára a korábbi közszolgálati jogviszonyban szerzett, nyugdíjra jogosító szolgálati idő alapján számított és a visszamenőleges biztosításból eredő nyugdíjjogosultsággal csökkentett nyugdíjat, vagy más módon kell pénzügyileg kompenzálnia a nyugdíjveszteséget, jóllehet a nemzeti jog értelmében csak az ezen jog által előírt nyugellátások nyújthatók?

16. A német kormány, az alperes,[9] valamint a Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be. Az írásbeli észrevételt benyújtók, valamint a felperes[10] a 2016. január 14-i tárgyaláson szóban is előadták érveiket.

IV – **Értékelés**

A – *Az 1. kérdés*

17. Első kérdésével a Verwaltungsgericht Düsseldorf (düsseldorfi közigazgatási bíróság) lényegében azt szeretné megtudni, hogy az EUMSZ 45. cikket úgy kell-e értelmezni, amellyel ellentétes az a nemzeti jogszabály, amely visszamenőleges hatállyal a kedvezményezettre nézve hátrányosan módosítja az arra a köztisztviselőre vonatkozó nyugdíjrendszert, aki munkaviszonyát megszüntette annak érdekében, hogy egy másik tagállamban vállaljon munkát.

18. Annak értékelése érdekében, hogy a szóban forgó jogszabály megvalósít-e olyan hátrányos megkülönböztetést vagy korlátozást (esetleg mindkettőt), amely ellentétes a munkavállalók szabad mozgásával (2. pont), először is megállapítom, hogy ezen értékelés szempontjából mely uniós jogi rendelkezések relevánsak (1. pont).

9 — 2015. augusztus 10-i levelében az alperes teljesen elfogadta a német szövetségi kormány álláspontját, és nem nyújtott be külön írásbeli észrevételt.

10 — A felperes nyújtott be írásbeli észrevételt, de csak az eljárás írásbeli szakaszának lezárulta után.

1. Az alkalmazandó jog

19. A felperes, az alperes és a Bizottság is egyetért abban, hogy a jelen ügy tényállására az EUMSZ 45. cikk alkalmazandó. Kétségtelen tény, hogy a felperes az EUMSZ 45. cikk értelmében vett munkavállaló.[11] Ugyanakkor helyzete nem tartozik az EUMSZ 45. cikk (4) bekezdésében a közszolgálatra meghatározott kivétel hatálya alá.[12]

20. Az EUMSZ 45. cikk alkalmazhatósága ezért jelen esetben nem merül fel. Ezzel szemben a 883/2004 rendelet relevanciája igen.

21. A német kormány és az alperes a szóban forgó nemzeti jogszabálynak az EUMSZ 45. cikkel való összeegyeztethetőségének igazolása érdekében a 883/2004 rendeletre, és különösen annak 60. cikke (2) bekezdésére hivatkozik. A felperes szintén hivatkozik a 883/2004 rendeletre, de más célból: ő az említett rendeletben a szerzett jogok védelmének tulajdonított jelentőséget hangsúlyozza.

22. Egyértelmű, hogy jelenleg a 883/2004 rendeletben szereplő koordinációs szabályok vonatkoznak a köztisztviselők szociális biztonsági jogaira. Eredetileg a köztisztviselőkre vonatkozó különös rendszerek nem tartoztak a 883/2004 rendelet elődjében, az 1408/71/EK rendelet[13] szerinti, Unión belüli koordináció hatálya alá. A Bíróság Vougioukas-ítélete[14] nyomán ezt a mentességet törölték az 1606/98/EK rendeletből.[15]

23. Ugyanakkor, annak ellenére, hogy a 883/2004 általában alkalmazandó a közszolgálati alkalmazottak nyugdíjjogosultságára, a felperesnek a jelen ügy tényállásában szereplő helyzetére nem vonatkozik. Ahogy a Bizottság helyesen rámutat, a felperesnek nem az a célja, hogy a nyugdíjra való jogosultságát egyik tagállamból a másikba átvigye. Ehelyett azt szeretné, ha a Németországban a közszolgálati nyugdíjrendszer alapján megszerzett nyugdíjjogosultsága fennmaradna, annak ellenére, hogy Ausztriában vállalt munkát.

24. Az alapeljárásban szereplő tényálláshoz nincs szükség a felperes nyugdíjjogosultságának a 883/2004 rendelet értelmében vett koordinációjára. Az említett rendelet tehát a jelen esetben nem alkalmazható. A jelen indítványban az elemzést csak az EUMSZ 45. cikk alapján fogom végezni.

2. Érdemi értékelés

25. A Bíróság már kimondta, hogy a tagállamok továbbra is fenntartják szociális biztonsági rendszereik kialakítására vonatkozó hatáskörüket. Ennek gyakorlása során azonban kötelesek tiszteletben tartani a Szerződésnek a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseit.[16]

11 — Lásd egyebek mellett: Marhold-végzés (C-178/04, EU:C:2005:164, 19. pont).

12 — Először is, az említett kivétel a munkához *jutásra* vonatkozik, és jelen ügyben nem arról van szó. Másodszor, a Bíróság már megerősítette, hogy a tanárokra nem vonatkozik az említett kivétel. Lásd: Marhold-végzés (C-178/04, EU:C:2005:164, 21–23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

13 — A szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet (HL L 149., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.). Az említett rendelet 4. cikkének (4) bekezdése értelmében az említett rendelet „nem [volt] alkalmazható [...] a köztisztviselőkre és köztisztviselőnek minősülő személyekre vonatkozó különleges rendszerekre."

14 — Voidioukas-ítélet (C-443/93, EU:C:1995:394).

15 — A szociális biztonsági rendszereknek a Közösségben mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendeletnek és az 1408/71/EGK rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 574/72/EGK rendeletnek a köztisztviselőkre vonatkozó különleges rendszerekre való kiterjesztése céljából történő módosításáról szóló, 1998. június 29-i 1606/98/EK tanácsi rendelet (HL L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 3. kötet, 308. o.).

16 — Legutóbb: Bizottság kontra Ciprus ítélet (C-515/14, EU:C:2016:30, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ítélet (C-212/06, EU:C:2008:178, 43. pont).

26. E rendelkezések – amelyek közé az EUMSZ 45. cikk is tartozik – annak megkönnyítését szolgálják, hogy az uniós polgárok az Unió egész területén bármilyen kereső tevékenységet folytathassanak. Ezekkel ellentétesek az olyan intézkedések, amely ezeket az uniós polgárokat hátrányosan érinthetik, amennyiben másik tagállam területén kívánnak gazdasági tevékenységet folytatni. [17]

27. Az az érzésünk, hogy egyértelmű, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabály hátrányosan érinti a felperest, azon döntése miatt, hogy Ausztriában vállalt munkát. Ahogy arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, ez a konkrét hátrány abban jelentkezik, hogy a nyugdíjjogosultság összegének több mint felét elveszti.

28. Felmerül azonban az a kérdés, hogy milyen hátrányt okoz a nemzeti jogszabály? Ezenfelül indokolható-e ez? E kérdés megválaszolása érdekében vizsgálni fogom, hogy ez a jogszabály diszkriminatív-e (az a) pont), illetve korlátozza-e a munkavállalók szabad mozgását (a b) pont), és ha igen, ez a megkülönböztetés vagy korlátozás indokolható-e (a c) pont).

a) A hátrányos megkülönböztetés fennállása

29. A szóban forgó nemzeti jogszabály a közszolgálati alkalmazottakra vonatkozik, állampolgársági alapon történő megkülönböztetés nélkül. Ezért teljesen egyértelmű, hogy nem valósít meg *közvetlen* hátrányos megkülönböztetést: a jelen ügyben a megkülönböztetésre nem tiltott módon (állampolgárság alapján) kerül sor. [18]

30. Ugyanakkor az EUMSZ 45. cikk nem csak az állampolgárságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönbözetést tiltja, hanem a közvetett hátrányos megkülönböztetést is. [19]

31. Bíróság megítélése szerint valamely nemzeti jogszabály, még ha állampolgárság szerinti különbségtétel nélkül alkalmazandó is, közvetetten hátrányosan megkülönböztetőnek tekintendő, amennyiben *jellegénél fogva inkább* a migráns munkavállalókat érintheti, mint azon állam munkavállalóit, amelynek jogszabályairól szó van, és ha fennáll annak a veszélye, hogy az előbbieket *különösen* hátrányosabb helyzetbe hozza. [20] A Bíróság azt is kimondta, hogy „ahhoz, hogy valamely intézkedést közvetetten hátrányosan megkülönböztetőnek lehessen minősíteni, nem szükséges, hogy az összes belföldi állampolgárt előnyben részesítse, vagy kizárólag más tagállamok állampolgárait érintse hátrányosan, a belföldi állampolgárokat kivéve”. [21] Ezenfelül ezzel kapcsolatban nem szükséges bizonyítani, hogy a szóban forgó rendelkezés a gyakorlatban sokkal jelentősebb mértékben érinti a migráns munkavállalókat. Elegendő megállapítani, hogy e rendelkezés alkalmas ilyen hatás előidézésére. [22]

32. A jelen ügyben a Bizottság azzal érvel, hogy a szóban forgó jogszabály közvetett hátrányos megkülönböztetést eredményez, mivel jellegénél fogva inkább a migráns munkavállalókat érintheti és hozza a belföldi munkavállalókkal összehasonlítva különösen hátrányosabb helyzetbe.

17 — Bizottság kontra Ciprus ítélet (C-515/14, EU:C:2016:30, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Bizottság kontra Belgium ítélet (C-317/14, EU:C:2015:63, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

18 — Bizottság kontra Franciaország ítélet (167/73, EU:C:1974:35, 44–46. pont); Marsman-ítélet (44/72, EU:C:1972:120, 4. pont).

19 — Graf-ítélet (C-190/98, EU:C:2000:49, 14. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

20 — Larcher-ítélet (C-523/13, EU:C:2014:2458, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH ítélet (C-514/12, EU:C:2013:799, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Erny-ítélet (C-172/11, EU:C:2012:399, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); O’Flynn-ítélet (C-237/94, EU:C:1996:206, 18–20. pont). Kiemelés tőlem.

21 — Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs ítélet (C-514/12, EU:C:2013:799, 27. pont); Erny-ítélet (C-172/11, EU:C:2012:399, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

22 — Larcher-ítélet (C-523/13, EU:C:2014:2458, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

33. Ugyanakkor, ahogy a német kormány és az alperes kifejti, a szóban forgó jogszabály alkalmazása nem kapcsolódik a közszolgálati alkalmazottnak egy másik tagállamba való távozásához. Így annak alkalmazására nem amiatt kerül sor, mert a közszolgálati alkalmazott másik tagállamba költözik. Hanem amiatt, hogy megszüntette az alperessel szemben fennálló közszolgálati jogviszonyát. Így a német kormány és az alperes szerint azok a munkavállalók, akik a közszolgálatot azért hagyják el, hogy Németországban más, magánfoglalkoztatónál vállaljanak munkát, pontosan ugyanabban a helyzetben vannak, mint akik külföldre távoznak.

34. A német kormány és az alperes által előadott álláspont nem logikátlan. Valóban nincs a szóban forgó jogszabály alkalmazásában olyasmi, ami *jellegénél fogva inkább* a migráns munkavállalókat érintheti, mint a belföldi munkavállalókat, és következésképpen fennáll annak a veszélye, hogy az előbbieket hozza *különösen* hátrányos helyzetbe, ha elfogadjuk, hogy e következmény kiváltó eseménye az, hogy az illető elhagyja a közszolgálatot.

35. Szeretném hangsúlyozni a közvetett hátrányos megkülönböztetés Bíróság általi meghatározásában szereplő mindhárom szót: *jellegénél fogva, inkább* és *különösen*. Ezek a szavak a közvetett hátrányos megkülönböztetés tilalmának lényegére világítanak rá: a szóban forgó jogszabály vagy rendszer látszólag semleges alapon hátrányosabban kezeli a védett csoportot (a jelen esetben a migráns munkavállalókat), mint az általános csoportot (azokat, akik Németországban maradnak, de kilépnek a közszolgálati jogviszonyból). Azokban az esetekben, amelyekben közvetett hátrányos megkülönböztetésre kerül sor, az ilyen, látszat alapján történő értékelés (*jellegénél fogva*) statisztikai érvekkel is kiegészíthető: a védett csoportot *inkább* és/vagy *különösen* hátrányosan érintheti.

36. Ugyanakkor a jelen ügyben szereplő tényállások alapján itt látszólag e követelmények egyike sem teljesül. A szóban forgó jogszabály szemmel láthatólag azonos módon kezeli a migráns és a nem migráns munkavállalókat: mindketten elveszítik a közszolgálati nyugdíjra való jogosultságukat, ha kilépnek az alperessel szemben fennálló közszolgálati jogviszonyból. Ezenfelül nem nyert bizonyítást, hogy tisztán számokban mérve a migráns munkavállalókat inkább érintené ez a szabály, mint azokat, akik Németországban maradnak, de elhagyják a közszolgálatot. Sőt, joggal feltételezhetjük, hogy az ellenkezője igaz: valószínűleg többen vannak, akik azért veszítik el a közszolgálati nyugdíjra való jogosultságukat, mert Németországon belül egy magánfoglalkoztatónál vállalnak munkát, mint azok, akik amiatt, hogy egy másik tagállamba költöznek.

37. Ezért én nem gondolom, hogy a szóban forgó jogszabály *jellegénél fogva* egyértelműen *inkább* a migráns munkavállalókat érinti, mint a belföldi munkavállalókat. Ezért azon a véleményen vagyok, hogy a szóban forgó jogszabály nem valósít meg közvetett hátrányos megküölönböztetést a migráns és nem migráns munkavállalók között.

b) A korlátozás fennállása

38. Ugyanakkor az EUMSZ 45. cikk nem csak az állampolgárságon alapuló közvetlen és közvetett hátrányos megkülönbözetést tiltja. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata [23] szerint az EUMSZ 45. cikk kiterjed minden olyan nemzeti szabályra, amely – bár állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó – alkalmas arra, hogy megzavarja vagy kevésbé vonzóvá tegye a szabad mozgáshoz való jog gyakorlását azáltal, hogy valamely tagállam állampolgárait megakadályozza abban, vagy visszatartja attól, hogy származási országukat elhagyják. Ez vonatkozik azokra a nemzeti rendelkezésekre is, amelyek belföldi és határon átnyúló helyzetekre egyaránt alkalmazandók, de közvetlenül meghatározzák a másik tagállambeli munkaerőpiacra történő bejutás lehetőségét. [24]

23 — Például: Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH ítélet (C-514/12, EU:C:2013:799, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Las-ítélet (C-202/11, EU:C:2013:239, 20. pont); Casteels-ítélet (C-379/09, EU:C:2011:131, 22. pont); Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ítélet (C-212/06, EU:C:2008:178, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Bosmann-ítélet (C-415/93, EU:C:1995:463, 96. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 — Bosmann-ítélet (C-415/93, EU:C:1995:463, 103. pont).

39. Egyértelmű tehát, hogy a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés kategóriáján túl létezik a korlátozás kategóriája is. Ahhoz, hogy valamely nemzeti intézkedés ebbe a kategóriába tartozzon, elegendő az, ha *megzavarja* vagy *kevésbé vonzóvá teszi* a szóban forgó szabadság gyakorlását. Ebben a gondolatmenetben a két referenciacsoport közötti összehasonlítás (ami a fő elemzési eszköz a hátrányos megkülönböztetés két típusa esetén) igen kis szerephez jut. A korlátozás kategóriájánál ehelyett csak a védett csoport, vagyis a migráns munkavállalók csoportja kerül a figyelem középpontjába, azokkal a hatásokkal együtt, amelyeket a vitatott intézkedés gyakorol arra, hogy milyen valószínűséggel gyakorolják a Szerződés által biztosított szabad mozgáshoz való jogukat.

40. A közelmúltban a Bíróság olyan ciprusi jogszabályokat vizsgált, amelyek megfosztották a 45 év alatti köztisztviselőket a nyugdíjjogosultságuktól, ha azért léptek ki a ciprusi közszolgálati jogviszonyból, hogy egy másik tagállamban gyakorolják szakmai tevékenységüket. A Bíróság ezt úgy értékelte, hogy kevésbé vonzóvá tette a köztisztviselők számára azt, hogy kilépjenek a ciprusi közszolgálati alkalmazásából. Arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó jogszabály korlátozta a munkavállalók szabad mozgását, mivel közvetlenül érintette a ciprusi köztisztviselők másik tagállam munkaerőpiacához való hozzáférést. [25]

41. A jelen ügyben ugyanezt az elemzést kell alkalmazni. Annak a tanárnak, aki közszolgálati alkalmazott, az alperes alkalmazza és egy másik tagállamban szeretne munkát vállalni, le kell mondania a közszolgálati alkalmazotti jogállásáról és minden azzal kapcsolatos juttatásról. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy ez valószínűleg akadályozza, vagy legalábbis kevésbé vonzóvá teszi a szabad mozgáshoz való jog gyakorlását, és visszatartja az illetőt attól, hogy az alperes általi foglalkoztatását megszüntesse.

42. Ugyanakkor úgy vélem, hogy a szóban forgó jogszabály visszatartó hatása nem túl közvetett vagy bizonytalan. [26] Más szavakkal, a szóban forgó nemzeti jogszabály és a migráns munkavállalókra gyakorolt hatása kellően közel áll egymáshoz. Ahogy az előző pontban említettem, egyetértek Németországgal és az alperessel abban, hogy a felperes nyugdíjösszege csökkenésének *közvetlen* oka, vagy az azt kiváltó esemény az volt, hogy az alperes a köztisztviselői jogviszonyt megszüntette. Azonban ahhoz, hogy Ausztriában munkát tudjon vállalni, kénytelen volt kilépni a közszolgálatból. Így tehát az a következmény, hogy elveszítette nyugdíjjogosultságának jelentős részét, elég *közvetlen* és *bizonyos* volt, és egyértelműen összefüggött a szabad mozgáshoz való jogának gyakorlásával.

43. Így a Bíróságnak a Bizottság kontra Ciprus ítéletben kifejtett álláspontjának analógiájára azon a véleményen vagyok, hogy a jelen ügyben szereplő jogszabály korlátozza a munkavállalók szabad mozgását. Visszatartja az alperes alkalmazásában álló közszolgálati alkalmazottat attól, hogy munkaviszonyát megszüntesse a célból, hogy más tagállamok munkaerőpiacára lépjen.

c) Igazolás

44. Az EUMSZ 45. cikk alapján nem engedélyezett a munkavállalók szabad mozgásának korlátozását megvalósító nemzeti intézkedés, kivéve, ha a Szerződésben felsorolt jogszerű célt követ vagy közérdeken alapuló kényszerítő ok igazolja.

25 — Bizottság kontra Ciprus ítélet (C-515/14, EU:C:2016:30, 45., 47. és 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

26 — Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ítélet (C-212/06, EU:C:2008:178, 51. pont); Marhold-végzés (C-178/04, EU:C:2005:164, 27. pont); Graf-ítélet (C-190/98, EU:C:2000:49, 24–25. pont).

45. Ezenfelül az ilyen intézkedés alkalmazásának arányosnak kell lennie az általa elérendő jogszerű céllal. Általánosságban az arányosság a kinyilvánított cél(ok) és a választott eszköz(ök) illeszkedésének vizsgálatát jelenti. Ahhoz, hogy az arányosság elvének megfeleljen, az elfogadott intézkedésnek *alkalmasnak* kell lennie az elérni kívánt jogszerű célok megvalósításához; nem léphetik túl azt a mértéket, amely *szükséges* azok megvalósításához (amikor több alkalmas intézkedés közül lehet választani, a legkevésbé *hátrányosat* kell igénybe venni); és az okozott hátrányok nem lehetnek túlzottak az elérni kívánt célokhoz képest (*belső egyensúly* vagy szigorúan értelmezett arányosság).[27]

46. Az alperes és a német kormány azt állítja, hogy a jogszabályt a „közszolgálat megfelelő működésének” biztosításához fűződő jogszerű cél igazolja.

47. Hangsúlyozni kell, hogy a tárgyaláson az alperes megerősítette, hogy ezt a célkitűzést a *Land Nordrhein-Westfalen szintjén* kell megvalósítani (nem pedig szövetségi szinten). Ezért ebből a szempontból fogjuk vizsgálni. Annak hogy a közszolgálati nyugellátás biztosítását attól teszik függővé, hogy a közszolgálati alkalmazott nyugdíjazásáig az alperessel munkaviszonyban álljon, az a célja, hogy a szakképzett munkavállalót az adott tartomány közszolgálatában tartsák.

48. Elfogadom, hogy ez a célkitűzés közérdeken alapuló kényszerítő oknak minősülhet.[28]

49. Az arányosság értékelése során az első lépés annak értékelése, hogy a választott eszközök, vagyis lényegében a Landdal való köztisztviselői jogviszonyt nyugdíjazás előtt elhagyó munkavállalók nyugdíjjogosultságának csökkentése *arányos*-e a kinyilvánított cél, vagyis annak elérésével, hogy a szakképzett munkavállalókat Land Nordrhein-Westfalennel közszolgálatában tartsa.

50. Szerintem nem, mégpedig egy egyszerű okból: noha azt állítják, hogy a szóban forgó jogszabály célja, hogy a szakképzett köztisztviselőket Land Nordrhein-Westfalen alkalmazásában tartsa, ugyanez a jogszabály lehetővé teszi, hogy a köztisztviselő az említett tartomány alkalmazásából „kilépjen”, és másik német tartományok vagy a szövetségi kormány alkalmazásába álljon.

51. Ahogy azt az alperes a tárgyaláson kifejtette, a Land Nordrhein-Westfalen alkalmazásából kilépő, és egy másik tartományban található vagy szövetségi szintű közfoglalkoztatónál alkalmazásba álló közszolgálati alkalmazottak főszabály szerint megtartják a közszolgálati nyugellátásra való jogosultságukat, az új közfoglalkoztatójuk által előírt szabályoknak megfelelően. Ennek az az oka, hogy az alperes és más, Németországon belüli közfoglalkoztatók között koordinációs mechanizmus érvényesül.

52. Az alperes a tárgyaláson kifejtette, hogy ezt a közfoglalkoztatók közötti, a Németországon *belül* költöző köztisztviselők nyugdíjára vonatkozó koordinációt az adott időpontban, vagyis akkor alkalmazandó jogszabály biztosította, amikor a felperes lemondott a közszolgálati jogviszonyról.

53. Ezenfelül a 2006-os német alkotmányos reformot követően a köztisztviselők nyugdíjával kapcsolatos hatáskör átkerült a szövetségi kormánytól a tartományokhoz. Ezt a változást az Államszerződés megkötése követte, amely preambulumában meglehetősen egyértelműen hangsúlyozza a köztisztviselők Németországon belüli mobilitásának fontosságát, és ebből fakadóan nyugdíjjogosultságuk koordinációjának szükségességét.

27 — Léger-ítélet (C-528/13, EU:C:2015:288, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Bizottság kontra Ciprus ítélet (C-515/14, EU:C:2016:30, 54. pont); Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs ítélet (C-514/12, EU:C:2013:799, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Casteels-ítélet (C-379/09, EU:C:2011:131, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még a Lidl-ügyre vonatkozó indítványomat (C-134/15, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

28 — Analógia útján lásd: Marhold-ítélet (C-178/04, EU:C:2005:164, 32. pont és azt követő pontok); Köbler-ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513, 80. pont és azt követő pontok). Ezekben az ügyekben a német és az osztrák kormány azzal érvelt, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedések igazoltak voltak, mivel a közszolgálati alkalmazottak – a konkrét esetben egyetemi professzorok – lojalitását díjazták.

54. E tényezők alapján nem hiszem, hogy a köztisztviselők nyugdíjrendszerének az általános kötelező nyugdíjrendszerrel való helyettesítése *arányos* lenne az alperes közfoglalkoztatása megfelelő működésének biztosítására irányuló cél elérésével. Nem lehet azt állítani, hogy Land Nordrhein-Westfalen valóban e cél elérésére törekszik, ha ugyanakkor a hatályos jogszabályok lehetővé teszik, hogy más tartományok vagy a szövetségi közszolgálat felé „kiléphessenek”.

55. Mellékesen, hozzátehetjük azt is, hogy a szóban forgó jogszabály túllép a szükséges mértéken is, és nem teremti meg az érintett felek érdekei közötti megfelelő egyensúlyt.

56. A *szükségesség* tényezőjét illetően egyértelmű, hogy a kinyilvánított cél kevésbé korlátozó intézkedésekkel is elérhető. Példának okáért, a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra utaló végzésében hangsúlyozta, hogy három tartomány – Baden–Württemberg, Hessen és Alsó Szászország – az elbocsátott köztisztviselőknek lehetőséget ad, hogy a szolgálati idejüknek megfelelő nyugdíjjogosultságot megtartsák. Nincs okunk feltételezni, hogy ezek a Landok nem törekszenek a „közszolgálat megfelelő működésének” elérésére. Azonban fontos, hogy ők kevésbé hátrányos eszközökkel teszik ezt.

57. Végezetül úgy vélem, hogy a szóban forgó jogszabály nem teremti meg az érintett köz- és magánérdekek közötti *észszerű egyensúlyt*. A felperes több mint 20 évig dolgozott az alperesnek. Ez egy ember életpályájában jelentős időszak. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint a felperes nyugdíjjogosultsága kevesebb, mint a fele annak, amit akkor tenne ki, ha a szóban forgó jogszabály nem szüntette volna meg a közszolgálati ellátási rendszerben fennálló jogosultságait, amikor Ausztriába távozott. Ezt a következményt én a felperes szempontjából különösen szigorúnak, az alperes szempontjából pedig különösen kedvezőnek tartom.

58. A fentiek figyelembevételével azt javasolom a Bíróságnak, hogy az első előzetes döntéshozatali kérdést úgy válaszolja meg, hogy az EUMSZ 45. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti jogszabály, amelynek eredményeképpen valamely munkavállaló nyugdíjjogosultsága lényegesen csökken, mint az alapeljárás felperesének esetében, amiatt, hogy egy másik tagállamban vállalt munkát.

B – *A 2. kérdés*

59. Második előzetes döntéshozatali kérdésében a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt szeretné megtudni, hogy az illetékes nemzeti hatóságnak milyen lépéseket kell tennie, ha megállapítást nyer, hogy az EUMSZ 45. cikkel ellentétes a szóban forgó jogszabály. E bíróság érdeklődik az összeegyeztethetetlenség esetleges megállapításából eredő következmények iránt, valamint hogy egy ilyen ítéletet hogyan kell nemzeti szinten végrehajtani.

60. Ezeket a kérdéseket hagyományosan az illetékes nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörében szokás hagyni, a nemzeti eljárási autonómia elvének megfelelően, valamint azért, mert a nemzeti jogszabályok értelmezését vagy esetleg átfogalmazását vonja maga után.[29] Azonban annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak érdemi választ adjunk arra a kérdésére, amit kifejezetten feltett, legalábbis foglalkozom ezzel a kérdéssel, és felvázolok egy iránymutatást, ami a Bíróság meglévő ítélkezési gyakorlatából következik.

61. A kérdést előterjesztő bíróság második kérdésének megválaszolása során elemzésem két szinten történik: szerkezeti és egyéni szinten.

29 — Például az előzetes döntéshozatali eljárással összefüggésben Lenz főtanácsnok a Wagner Miret ügyre vonatkozó indítványában kifejtette, hogy „a Bíróságnak sem feladatkörébe, sem hatáskörébe nem tartozik bele, hogy a tagállamok jogszabályait értelmezze” (C-334/92, EU:C:1993:322, 20. pont).

1. Szerkezeti szint

62. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az uniós joggal össze nem egyeztethető nemzeti jogszabályt az uniós jognak megfelelően kell értelmezni. Ha ez nem lehetséges, alkalmazását mellőzni kell.[30] Ugyanakkor a kettő sorrendiségére nincs szigorú szabály: sorrendjük az egyedi ügytől függ.[31] Általában azonban az uniós jognak megfelelő értelmezés a javasolt, mivel ez a legkisebbre szorítja a nemzeti jogrendszerre gyakorolt hatásokat,[32] feltéve hogy ezáltal még biztosítható az uniós joggal való összeegyeztethetőség.

63. Még ha *az uniós jognak megfelelő értelmezés* lenne is az előnyt élvező megközelítés, annak megvannak az egyértelmű korlátai. A Bíróság különösen elismerte, hogy az uniós jognak megfelelő értelmezés nem szolgálhat a nemzeti jog *contra legem* értelmezésének alapjául.[33]

64. Egyetértek a felperessel abban, hogy jelen ügyben ezt a korlátot látszólag elérték. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből következik, és a tárgyaláson további kifejtésre került, hogy az illetékes hatóságok a törvényesség elvének megfelelően csak a törvény alapján és a törvény által megszabott keretek között nyújthatnak nyugellátást. Ilyen körülmények között valamelyest túl messzire megy a Bizottság azon javaslatával, hogy az EBG NRW 28. §-ának (3) bekezdésében szereplő „ha törvény másképp nem rendeli” kitételt úgy kell értelmezni, hogy az az uniós jogra vonatkozik, a nyugdíjjogosultságot pedig ezen értelmezés alapján kell megállapítani. Azonban arról a nemzeti bíróságnak kell megbizonyosodnia, hogy a nemzeti jogszabály fenti olvasata valóban *contra legem* jogértelmezéshez vezetne-e.

65. Ezután, ha az uniós jognak megfelelő értelmezés lehetetlennek bizonyul, a nemzeti bíróságnak akkor is feladata, hogy biztosítsa az uniós jog teljes érvényesülést, szükség esetén *eltekintve* az említett rendelkezések *alkalmazásától*, anélkül, hogy az említett rendelkezéseket előtte hatályon kívül kellene helyezni.[34]

66. A jelen ügyben azonban valószínű, hogy az uniós joggal való összeegyeztethetetlenség megszüntetésének ezen módja is hasonló gyakorlati problémákat okoz az illetékes nemzeti hatóságoknak. A szociális biztonsági szervek nem tudnak joghézagban működni, márpedig úgy tűnik, az lenne az eredménye, ha a nemzeti jog alkalmazásától jelen ügyben egyszerűen eltekintenének. Megintcsak a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy ilyen joghézagot hozna-e létre ha eltekintenek az LBG NRW 28. cikke (3) bekezdésének alkalmazásától, vagy a nemzeti jog egy másik rendelkezésével ki lehet-e azt váltani.

67. A fentiek figyelembevételével el kell ismerni, hogy a nemzeti jogot az EUMSZ 45. cikkel összhangba hozó szerkezeti megoldás nagy valószínűséggel jogalkotói megoldást fog jelenteni, ahogy azt a felperes és az alperes is hangsúlyozta a tárgyalás során. A szociális biztonsági jogok terén a közigazgatási vagy igazságszolgáltatási szervek azon gyakorlata, hogy az alkalmazandó szabályokat *ad hoc* alapon tágan

30 — Lásd egyebek mellett Kokott főtanácsnoknak a Taricco és társai ügyre vonatkozó indítványát (C-105/14, EU:C:2015:293, 107–111. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

31 — Egyfelől az uniós jognak megfelelő értelmezésre példaként lásd egyebek mellett: Pflücke-ítélet (C-125/01, EU:C:2003:477, 48. pont); Santex-ítélet (C-327/00, EU:C:2003:109, 62–65. pont); Murphy és társai ítélet (157/86, EU:C:1988:62, 11. pont). Másfelől lásd például az Adeneler és társai ítéletben (C-212/04, EU:C:2006:443, 113–124. pont) szereplő javaslatot, amely azt mondja ki, hogy az uniós jognak megfelelő értelmezés kötelezettsége különösen akkor áll fenn, ha valamely irányelv rendelkezése nem rendelkezik közvetlen hatállyal, ezzel lényegében arra utalva, hogy az uniós jognak megfelelő értelmezésre csak akkor kerülhet sor, ha a közvetlen hatály lehetetlen.

32 — Lásd általánosságban: Sacha Prechal: *Directives in EC Law*, második kiadás. Oxford University Press, 2005., 314–315. o.

33 — A közelmúltban többek között: Klausner Holz Niedersachsen ítélet (C-505/14, EU:C:2015:742, 31–32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

34 — A közelmúltban egyebek mellett a Taricco és társai ítéletben (C-105/14, EU:C:2015:555, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

értelmezik, vagy alkalmazásuktól eltekintenek, kétségtelenül „vészhelyzeti” megoldásnak tekinthető, amely az egyedi helyzetben ellensúlyozza a rendszerszintű megoldás hiányát. Hosszú távon azonban nem valószínű, hogy ez megfelelne a jog kiszámíthatóságával [35] és a közigazgatási intézkedés jogszerűségével szemben támasztott követelményeknek.

2. Egyéni szint

68. Megintcsak az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a nemzeti bíróságok feladata a jogalanyok számára az uniós jog, például az EUMSZ 45. cikk közvetlen hatályából eredő jogvédelem biztosítása. [36] Ezenfelül a Bíróság kimondta, hogy ha valamely nemzeti jogi rendelkezést a munkavállalók szabad mozgáshoz való joga igazolatlan korlátozásának minősítenek, „a hátrányban részesülő csoport tagjait ugyanolyan bánásmódban kell részesíteni és velük szemben ugyanolyan intézkedéseket kell alkalmazni, mint a többi érintett személlyel szemben” [37].

69. Tisztában vagyok azzal a nehézséggel, ami a jelen ügyben felmerülhet, amikor azon nyugdíj összegének kiszámítására kerül a sor, amelyre a felperesnek jogosultnak kell lennie. Ugyanakkor az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kiderül, hogy a felperesre nézve el lehet végezni egy ilyen értékelést, annak ellenére, hogy kilépett az alperessel szemben fennálló foglalkoztatási jogviszonyából.

70. Azon a véleményen vagyok, hogy a felperesnek biztosítani kell a jogot, hogy kilépjen a közszolgálati jogviszonyból, és egy másik tagállamban vállaljon munkát, anélkül hogy a nyugdíja jobban csökkenne, mint azon munkavállalóké, akik összehasonlítható körülmények között megszüntetik az alperessel szemben fennálló közszolgálati jogviszonyt, de valahol máshol Németországban továbbra is közszolgálati alkalmazottként alkalmazzák őket.

71. A nemzeti hatóságoknak kell meggyőződniük arról, hogy mi minősül ilyen összehasonlítható jogosultságnak, és a nemzeti jog keretein belül meg kell keresniük azokat az eszközöket, amelyek alapján a felperesnek biztosíthatják ezt a jogosultságot az alperes általi foglalkoztatásának idejére.

72. A fent kifejtett okokból azt javasolom a Bíróságnak, hogy a második előzetes döntéshozatali kérdést úgy válaszolja meg, hogy az illetékes nemzeti hatóságoknak kell megtalálniuk saját nemzeti joguk alkalmazása révén és a tagállamok által élvezett eljárási autonómia alapján azokat az eszközöket, amelyek feljogosítják őket arra, hogy az alapeljárás felperese számára olyan nyugdíjjogosultságot biztosítsanak, amely összehasonlítható azzal, amit az alperessel szemben fennálló foglalkoztatási jogviszonyának időtartamára tekintettel kapott volna, ha úgy dönt, hogy valamely másik németországi közfoglalkoztató alkalmazásába áll.

73. Végezetül, utóiratként hangsúlyoznám, hogy a jelen indítványban levezetett elemzés kizárólag a munkavállalónak valamely tagállam munkaerőpiacáról való „kilépéshez való jogára” vonatkozik, amelyet az EUMSZ 45. cikk biztosít. Ahogy azt korábban megjegyeztem, a 883/2004 rendelet a jelen esetben nem alkalmazható. Ezért a jelen indítványban levont végkövetkeztetések semmiképpen nem érintik az említett rendelet szerinti egyéni jogokat vagy tagállami kötelezettségeket.

35 — E tekintetben analógia útján hivatkozhatunk a Bíróságnak az irányelvek végrehajtásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatára. Lásd egyebek mellett: Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-530/11, EU:C:2014:67, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

36 — Factortame és társai ítélet (C-213/89, EU:C:1990:257, 19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnoknak a Terhoeve ügyre vonatkozó indítványa (C-18/95 EU:C:1998:177, 73. pont).

37 — Terhoeve-ítélet (C-18/95, EU:C:1999:22, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

V – **Végkövetkeztetések**

74. A fentiekben kifejtettek alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Verwaltungsgericht Düsseldorf (düsseldorfi közigazgatási bíróság) által feltett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

„(1) Az EUMSZ 45. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti jogszabály, amelynek eredményeképpen valamely munkavállaló nyugdíjjogosultsága lényegesen csökken, mint az alapeljárás felperesének esetében, amiatt, hogy egy másik tagállamban vállalt munkát.

(2) Az illetékes nemzeti hatóságoknak kell megtalálniuk saját nemzeti joguk alkalmazása révén és a tagállamok által élvezett eljárási autonómia alapján azokat az eszközöket, amelyek feljogosítják őket arra, hogy az alapeljárás felperese számára olyan nyugdíjjogosultságot biztosítsanak, amely összehasonlítható azzal, amit az alperessel szemben fennálló foglalkoztatási jogviszonyának időtartamára tekintettel kapott volna, ha úgy dönt, hogy valamely másik németországi közfoglalkoztató alkalmazásába áll.”