Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. PIKAMÄE
представено на 21 октомври 2020 година[1]

Съединени дела C-517/19 P и C-518/19 P

Maria Alvarez y Bejarano,
Ana-Maria Enescu,
Lucian Micu,
Angelica Livia Salanta,
Svetla Shulga,
Soldimar Urena de Poznanski,
Angela Vakalis,
Luz Anamaria Chu,
Marli Bertolete,
Maria Castro Capcha,
Hassan Orfe El,
Evelyne Vandevoorde
срещу
Европейска комисия (C-517/19 P)
и
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
срещу

Съвет на Европейския съюз (C-518/19 P)

„Обжалване — Публична служба — Правилник за длъжностните лица на Европейския съюз — Реформа от 1 януари 2014 г. — Член 7 от приложение V — Членове 4, 7 и 8 от приложение VII — Нови специални разпоредби относно заплащането на еднократна обща сума за пътни разноски за календарната година от мястото на работа до мястото на произход и предоставянето на отпуск за пътуване до дома — Връзка със статуса на експатрирано или пребиваващо в чужда държава лице — Възражение за незаконосъобразност — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 20 — Принцип на равно третиране — Интензитет на съдебния контрол“

1 Език на оригиналния текст: френски.

I. Въведение

1. С жалбата, предмет на настоящото дело, жалбоподателите искат да се отменят решения на Общия съд на Европейския съюз от 30 април 2019 г., Alvarez y Bejarano и др./Комисия (T-516/16 и T-536/16, непубликувано, EU:T:2019:267), и Ardalic и др./Съвет (T-523/16 и T-542/16, непубликувано, EU:T:2019:272) (наричани по-нататък заедно „обжалваните съдебни решения“), с които е отхвърлена жалбата им, основана на възражение за незаконосъобразност на член 7 от приложение V и на член 8 от приложение VII към Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз, на решенията на Европейската комисия и на Съвета на Европейския съюз, с които в съответствие с тези разпоредби и считано от 1 януари 2014 г. им е отказано заплащането на еднократна обща сума за пътни разноски за календарната година и предоставянето на отпуск за пътуване до дома.

2. Последователните реформи на Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз и премахването или намаляването на предимствата, които понякога ги съпътстват, са в основата на спорове между длъжностните лица или други служители и институциите, които ги наемат. След въпроса за намаляването на броя на дните годишен отпуск за персонала на служба в трети държави[2] Съдът следва да се произнесе по законосъобразността на разпоредбите от Правилника, които произтичат от Регламент (ЕС, Евратом) № 1023/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година за изменение на Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз и на Условията за работа на другите служители на Европейския съюз[3], с който се намаляват възстановяваните пътни разноски за календарната година, и — известни с предишно наименование — дните за пътуване.

3. Делата, с които е сезиран, дават на Съда възможност да изясни по-специално обхвата на съдебния контрол за спазването на принципа на равно третиране в контекста на упражнените дискреционни правомощия от страна на законодателя.

II. Правна уредба

4. Регламент № 31 (ЕИО)/11(ЕОАЕ), установяващ Правилника за длъжностните лица и условията за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и Европейската общност за атомна енергия[4] (наричан по-нататък „Правилникът“) е изменян неколкократно, и по-специално с Регламент № 1023/2013, влязъл в сила на 1 януари 2014 г.

5. Член 7 от приложение V към Правилника предвижда:

„Длъжностните лица, които имат право на надбавка за експатриране или за пребиваване в чужда държава, ежегодно имат право на два и половина дни допълнителен отпуск, за да посетят държавата си по произход.

Първа алинея се прилага по отношение на длъжностните лица, чието място на работа е на територията на държавите членки. Ако мястото на работа е извън тази територия, продължителността на отпуска за пътуване до дома се определя със специално решение, отчитащо особените нужди“[5].

2 Вж. решение от 8 септември 2020 г., Комисия и Съвет/Carreras Sequeros и др. (C-119/19 P и C-126/19 P, EU:C:2020:676).

3 ОВ L 287, 2013 г., стр. 15.

4 ОВ 45, 1962 г., стр. 1385.

5 Приложим по аналогия към договорно наетите служители по силата на член 91 от Условията за работа на другите служители.

6. Член 4 от приложение VII към Правилника гласи:

„1. Надбавката за експатриране, равна на 16 % от общия размер на основната заплата, надбавката за жилищни нужди и надбавката за дете на издръжка, дължима на длъжностно лице-титуляр, се изплаща, както следва:

а) на длъжностни лица:

– които не са и никога не са били граждани на държавата, на чиято територия се намира мястото им на работа, и

– които през петте години, изтичащи шест месеца преди постъпването им на служба, [обичайно] не са живели или упражнявали основната си дейност на европейската територия на тази държава. По смисъла на настоящата разпоредба обстоятелствата, произтичащи от работа за друга държава или за международна организация, не се вземат предвид.

б) на длъжностни лица, които са или са били граждани на държавата, на чиято територия се намира мястото им на работа, но през последните десет години, изтичащи в деня на постъпването им на служба, [обичайно] са живели или упражнявали основната си дейност извън европейската територия на тази държава по причини, различни от изпълнение на задълженията в служба на […] държава или на международна организация.

[…]

2. Длъжностно лице, което не е и никога не е било гражданин на държавата, на чиято територия работи, и което не отговаря на условията на параграф 1, има право на надбавка за пребиваване в чужда държава, равна на една четвърт от надбавката за експатриране.

3. По смисъла на параграфи 1 и 2 длъжностно лице, което чрез брак автоматично получава, без право на отказ, гражданството на държавата, на чиято територия работи, се третира по същия начин като лице, обхванато от първото тире на параграф 1, буква а)“ [6].

7. Член 7 от приложение VII към Правилника гласи:

„1. Длъжностното лице има право на еднократна обща сума, съответстваща на стойността на пътуването, за себе си, съпруга(та) си и лицата на издръжка, действително живеещи в същото домакинство:

а) при встъпването си в длъжност — от мястото, на което е нает, до мястото си на работа;

б) при прекратяване на служебното правоотношение по смисъла на член 47 от Правилника за персонала — от мястото на работа до мястото си на произход по смисъла на параграф 4 от настоящия член;

в) при всяко преместване, включващо промяна на мястото на работата.

При смърт на длъжностното лице преживелият(ялата) съпруг(а) и лицата на издръжка имат право на еднократна обща сума при същите условия.

[…]

6 Както преди, така и след реформата на Правилника, влязла в сила на 1 януари 2014 г., тази разпоредба се прилага по аналогия за договорно наетите служители по силата на член 92 от Условията за работа на другите служители.

4. Мястото на произход на длъжностното лице се определя при встъпването му в длъжност, като се взема предвид мястото, на което е бил нает[о], или, при изрично и надлежно обосновано искане — центърът на неговите интереси. Така определеното място на произход може със специално решение на органа по назначаването да бъде променено, докато длъжностното лице е на служба или при прекратяване на служебното му правоотношение. Все пак, докато длъжностното лице е на служба, такова решение може да се вземе само по изключение и след представяне от длъжностното лице на документи, надлежно обосноваващи искането му.

[…]“.

8. Член 8 от приложение VII предвижда:

1. Длъжностните лица, които имат право на надбавка за експатриране или за пребиваване в чужда държава, за всяка календарна година имат право, в рамките на предвиденото в параграф 2, на еднократна обща сума, съответстваща на стойността на пътуването от мястото на работа до мястото на произход по смисъла на член 7 за себе си и — ако имат право на надбавка за жилищни нужди — за съпруга и лицата на издръжка по смисъла на член 2.

[…]

2. Размерът на еднократната обща сума се определя в зависимост от надбавката за километри географско разстояние между мястото на работа на длъжностното лице и мястото му на произход.

Когато мястото на произход по смисъла на член 7 е извън територията на държавите — членки на Съюза, както и извън страните и териториите, изброени в приложение II към Договора за функционирането на Европейския съюз, както и извън територията на държавите членки на Европейската асоциация за свободна търговия, размерът на еднократната обща сума се определя в зависимост от надбавката за километри географско разстояние между мястото на работа на длъжностното лице и столицата на държавата членка, чийто гражданин е то. Длъжностните лица, чието място на произход е извън територията на държавите — членки на Съюза, както и извън страните и териториите, изброени в приложение II към Договора за функционирането на Европейския съюз, както и извън територията на държавите членки на Европейската асоциация за свободна търговия, и които не са граждани на една от държавите членки, нямат право на тази еднократна обща сума.

[…]

4. Параграфи 1, 2 и 3 от настоящия член се прилагат по отношение на длъжностните лица, чието място на работа е на територията на държавите членки […].

Еднократната обща сума се определя въз основа на стойността на самолетен билет от икономична класа“[7].

7 Членове 7 и 8 от приложение VII към Правилника, изменени с Регламент № 1023/2013, по принцип се прилагат по аналогия за договорно наетите служители по силата на член 92 от Условията за работа на другите служители.

III. Обстоятелствата в основата на споровете

A. Дело C-517/19 P

9. Г-жа Alvarez y Bejarano и още единадесет лица са длъжностни лица или договорно наети служители на Комисията, назначени на работа в Белгия. Всички те имат двойно гражданство, едното от които е гражданството на държавата, в която е мястото им на работа. Те не получават нито надбавката за експатриране, нито надбавката за пребиваване в чужда държава, предвидени в член 4 от приложение VII към Правилника, който не е изменен с Регламент № 1023/2013.

10. Мястото на произход на седем от тези дванадесет лица е в Европейския съюз или в отвъдморските страни и територии, посочени в приложение II към Договора за функционирането на ЕС, а това на останалите пет лица е извън държавите — членки на Съюза, извън държавите от Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ) или извън териториите, посочени в същото приложение II. Единадесет от длъжностните лица или служителите са граждани на държавата по мястото им на произход, а мястото на произход на едно от тях, с белгийско-панамско гражданство, е в автономния регион на Азорските острови (Португалия).

11. След влизането в сила на Регламент № 1023/2013 Комисията приема общи разпоредби за прилагане на член 8 от приложение VII към Правилника и решение относно отпуските.

12. След привеждане в съответствие на личните им досиета вследствие на приемането на тези актове от 1 януари 2014 г. тези лица нямат право нито на заплащането на обща сума за пътни разноски за календарната година, нито на отпуск за пътуване до дома (наричани по-нататък „разглежданите предимства“), по-рано дни за пътуване — предимства, предоставяни преди тази дата на длъжностните лица или на служителите, чието място на произход, какъвто е случаят и със заинтересованите лица, е различно от мястото на работа.

13. Тъй като Комисията отхвърля подадените жалби по административен ред срещу тези промени в личните досиета, заинтересованите лица подават жалби до Общия съд (съединени дела T-516/16 и T-536/16).

Б. Дело C-518/19 P

14. Фактите по спора по дело C-518/19 P по същество са аналогични на тези по дело C-517/19 P.

15. Г-н Ardalic и още единадесет лица са длъжностни лица или договорно наети служители на Съвета и всички те имат двойно гражданство, едното от които е гражданството на държавата, в която е мястото им на работа, и не получават нито надбавката за експатриране, нито надбавката за пребиваване в чужда държава.

16. Мястото на произход на шестима от тях е в Съюза или в отвъдморските страни и територии, посочени в приложение II към Договора за функционирането на ЕС, а това на другите шестима е извън държавите — членки на Съюза, извън държавите от ЕАСТ или извън териториите, посочени в същото приложение II.

17. Единадесет жалбоподатели са граждани на държавата им на произход, а един служител е с белгийско-хърватско гражданство, въпреки че мястото му на произход е в Сърбия.

18. Също като длъжностните лица или служителите по дело C-517/19 P след влизането в сила на Регламент № 1023/2013 и на две решения на генералния секретар на Съвета от 1 януари 2014 г. г-н Ardalic и още единадесет засегнати лица вече нямат право на разглежданите предимства.

19. Тъй като Съветът отхвърля жалбите по административен ред срещу промените в личните им досиета, г-н Ardalic и още единадесет засегнати лица подават жалби до Общия съд (съединени дела T-523/16 и T-542/16).

IV. Производството пред Общия съд и обжалваните съдебни решения

20. В първоинстанционното производство със съответните си жалби за отмяна на отнасящите се до тях неблагоприятни решения, г-жа Alvarez y Bejarano и още 23 длъжностни лица или служители (наричани по-нататък „жалбоподателите“) повдигат възражение за незаконосъобразност на член 7 от приложение V и на член 8 от приложение VII към Правилника, изменени с Регламент № 1023/2013, подкрепено с три оплаквания, изведени, първо, от незаконосъобразност, произтичаща от „поставяне под въпрос на мястото на произход на жалбоподателите“, второ, от незаконосъобразност на условието за предоставяне, свързано с правото на надбавка за експатриране или за пребиваване в чужда държава, и трето, от нарушение на принципите на пропорционалност, на правна сигурност, на придобитите права и на защита на оправданите правни очаквания, както и на правото на зачитане на семейния живот.

21. Общият съд отхвърля жалбите в тяхната цялост.

V. Исканията на страните и производството пред Съда

A. По дело C-517/19 P

22. Жалбоподателите по дело C-517/19 P искат от Съда:

– да отмени решение на Общия съд от 30 април 2019 г. по съединени дела T-516/16 и T-536/16, Alvarez y Bejarano и др./Комисия,

– да отмени решението на Комисията да не се предоставят вече на жалбоподателите дни за пътуване, нито възстановяване на пътни разноски за календарната година, считано от 2014 г.,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

23. Комисията иска от Съда:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

24. Европейският парламент и Съветът, които в качеството на встъпили страни в първоинстанционното производство представят писмен отговор в съответствие с член 172 от Процедурния правилник на Съда, също искат жалбата да бъде отхвърлена и жалбоподателите да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски.

Б. По дело C-518/19 P

25. Жалбоподателите по дело C-518/19 P искат от Съда:

– да отмени решение на Общия съд от 30 април 2019 г. по съединени дела T-523/16 и T-542/16, Ardalic и др./Съвет,

– да отмени решението на генералния секретар на Съвета на Европейския съюз да не се предоставят вече на жалбоподателите дни за пътуване, нито възстановяване на пътни разноски за календарната година, считано от 1 януари 2014 г.,

– да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

26. Съветът иска от Съда:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

27. Парламентът, който в качеството на встъпила страна в първоинстанционното производство представя писмен отговор в съответствие с член 172 от Процедурния правилник, също иска жалбата да бъде отхвърлена и жалбоподателите да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски.

28. В съответствие с член 54, параграф 2 от Процедурния правилник, на 1 октомври 2019 г. председателят на Съда решава да съедини дела C-517/19 P и C-518/19 P за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение.

29. Страните са изслушани в съдебното заседание, проведено на 1 юли 2020 г.

VI. Правен анализ

30. В подкрепа на искането си жалбоподателите повдигат две основания, първото, допусната от Общия съд грешка при прилагане на правото при определянето на обхвата на съдебния му контрол, а второто — нарушение на принципа на равно третиране.

А. По първото основание

31. Безспорно е, че в двете обжалвани съдебни решения Общият съд е извършил ограничен контрол за законосъобразност, и то защото определянето на условията и реда за прилагане на възстановяването на пътните разноски за календарната година и на дните за пътуване попада в област от правната уредба, в която законодателят разполага с широко право на преценка. Общият съд счита, че в такава област трябва да провери само, що се отнася до спазването на принципа на равно третиране и на принципа на недопускане на дискриминация, дали съответната институция не е направила произволно или явно нецелесъобразно разграничаване, а във връзка с принципа на пропорционалност — дали приетата мярка не е явно неподходяща с оглед на целта на правната уредба.

32. В жалбата си жалбоподателите твърдят, че по този начин Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото и че при проверката за спазването на принципа на равно третиране е трябвало да упражни пълен контрол. Обстоятелството, че законодателят на Съюза разполага с широко право на преценка само по себе си е ирелевантно за отговора на въпроса дали спорната правна уредба създава неравно третиране между длъжностни лица.

33. Тези доводи според мен не биха могли да се приемат поради изложените по-долу съображения. След като припомня накратко условията за осъществяване на ограничен контрол за законосъобразност от съда на Съюза, ще разгледам въпроса за съдебния контрол за спазването на равенството пред закона, а след това и обсъдения в съдебното заседание въпрос за отражението на възможна основана на гражданство дискриминация върху обхвата на този контрол.

1. По осъществяването на ограничения съдебен контрол

34. От постоянната практика на Съда се установява, че той признава широко право на преценка на законодателя на Съюза при упражняване на предоставените му правомощия, когато действията му предполагат избор от политическо, икономическо и социално естество и когато е призван да извършва комплексни преценки и оценки[8].

35. Макар това право на преценка често да се признава на законодателя по въпроси в областта на селското стопанство, социалната област, търговията или в областта на околната среда, то му е признато също и в рамките на реформите на Правилника. Така от съдебната практика следва, че законодателят разполага с широка свобода на действие да адаптира Правилника и да променя правата и задълженията на длъжностните лица по всяко време дори в техен ущърб, като се има предвид, че правната връзка между длъжностните лица и администрацията е от нормативен, а не от договорен характер[9].

36. Както подчертава Съветът, в съдебната практика се приема, че правната уредба в областта на публичната служба предполага избор от политическо, икономическо и социално естество и че следователно законодателят е призван да извършва комплексни преценки и оценки, при които разполага с широко право на преценка.

37. Освен това Съдът е уточнил, че интензитетът на контрола за законосъобразност в случай, в който законодателят на Съюза извършва сложни икономически преценки, трябва да бъде още по-ограничен, тъй като „съответният акт има общо приложение“[10]. В настоящия случай обаче е безспорно, че жалбите до Общия съд се основават единствено на възражение за незаконосъобразност на член 7 от приложение V и на член 8 от приложение VII към Правилника. Жалбоподателите не упрекват съответните институции за това, че са допуснали грешка в преценката, а твърдят единствено че адресираните до всеки от тях индивидуални решения, с неблагоприятни последици що се отнася до възстановяването на пътните разноски и до отпуска за пътуване до дома, са нередовни, тъй като се основават на правни норми, които сами по себе си са незаконосъобразни.

8 Вж. по-специално решения от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique и Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 57), и от 30 януари 2019 г., Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, т. 44).

9 Вж. решения от 16 октомври 1980 г., Hochstrass/Съд (147/79, EU:C:1980:238, т. 12), от 22 декември 2008 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия (C-443/07 P, EU:C:2008:767, т. 60 и 91), и от 4 март 2010 г., Angé Serrano и др./Парламент (C-496/08 P, EU:C:2010:116, т. 82, 86 и 93).

10 Вж. решение от 19 ноември 1998 г., Обединено кралство/Съвет (C-150/94, EU:C:1998:547, т. 54).

38. В този контекст според мен няма съмнение, че на законодателя е признато широко право на преценка, поради което съдът осъществява ограничен контрол за законосъобразност. Той трябва да сведе контрола си до проверка по същество дали упражняването на това право не е опорочено поради явна грешка или поради злоупотреба с власт, както и дали съответните институции не са превишили явно пределите на правото си на преценка [11].

39. Отбелязвам с интерес, че жалбоподателите не оспорват наличието на дискреционното право на преценка на законодателя — обстоятелство, което заинтересованите лица считат за неотносимо с оглед на критерия за законосъобразност, с който той е трябвало да се съобрази и за който се твърди, че е нарушил, а именно принципа на равно третиране.

2. По контрола за спазване на принципа на равно третиране

40. Принципът на равно третиране е един от общите принципи на правото на Съюза, чийто основен характер е закрепен в член 20 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), на която член 6, параграф 1 ДЕС признава същата юридическа сила като на Договорите. Както е видно от член 51, параграф 1 от Хартата, нейните разпоредби се отнасят в частност за институциите на Съюза, поради което същите са длъжни да зачитат прогласените в нея права [12].

41. Съдът ясно посочва, че при приемането на норми, приложими по-конкретно в областта на публичната служба на Съюза, законодателят е длъжен да спазва общия принцип на равно третиране [13]. Следователно този принцип е част от правните норми от по-висш ранг, които са задължителни за законодателя, включително при упражняването на дискреционното му право на преценка и чието спазване Съдът е длъжен да провери, в последния случай обаче, като упражнява ограничен контрол за законосъобразност [14]. В това отношение отбелязвам, че жалбоподателите не са посочили никаква съдебна практика, с която да може да се обоснове твърдението им относно осъществяването на пълен съдебен контрол по отношение на спазването на принципа на равно третиране.

42. Безспорно е, че на пръв поглед анализът на практиката на Съда може да изглежда като фотографско изображение с неясни, малко мъгляви контури, поради относително нееднородния характер на различните използвани формулировки. Струва ми се обаче, че при известен поглед назад от обобщения прочит на решенията на Съда може да се изведат утвърдени насоки в съдебна практика. В този смисъл може да се отбележи, че наличието на нарушение на принципа на равно третиране предполага спрямо две категории лица, чието правно и фактическо положение не се различават съществено, да се прилага различно третиране или различни положения да се третират еднакво, без такова третиране да е обективно обосновано [15]. В случаи, когато законодателят упражнява дискреционното си право на преценка, съдът може да санкционира тази свобода на преценка само ако законодателят е направил разграничение, което

11 Вж. по-специално решения от 22 ноември 2001 г., Нидерландия/Съвет (C-110/97, EU:C:2001:620, т. 62), и от 2 юли 2009 г., Bavaria и Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, т. 82).

12 Вж. решения от 19 септември 2013 г., Преразглеждане Комисия/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, т. 39), и от 8 септември 2020 г., Комисия и Съвет/Carreras Sequeros и др. (C-119/19 P и C-126/19 P, EU:C:2020:676, т. 110).

13 Вж. решения от 22 декември 2008 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия (C-443/07 P, EU:C:2008:767, т. 78), и от 4 март 2010 г., Angé Serrano и др./Парламент (C-496/08 P, EU:C:2010:116, т. 99 и 100).

14 Вж. по-специално решения от 26 март 1987 г., Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164, т. 12—17), от 8 юни 1989 г., AGPB (167/88, EU:C:1989:234, т. 28—33), от 21 февруари 1990 г., Wuidart и др. (267/88—285/88, EU:C:1990:79, т. 13—18), от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique и Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 59), от 12 май 2011 г., Люксембург/Парламент и Съвет (C-176/09, EU:C:2011:290, т. 50), от 8 юни 2010 г., Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 52), от 4 май 2016 г., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, т. 97), и от 30 април 2019 г., Италия/Съвет (Квота за риболов на средиземноморска риба меч) (C-611/17, EU:C:2019:332, т. 56).

15 Вж. в този смисъл решения от 15 април 2010 г., Gualtieri/Комисия (C-485/08 P, EU:C:2010:188, т. 70), от 6 септември 2018 г., Piessevaux/Съвет (C-454/17 P, непубликувано, EU:C:2018:680, т. 78), и от 22 декември 2008 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия (C-443/07 P, EU:C:2008:767, т. 76).

е произволно или явно неподходящо с оглед на целта, която той иска да преследва[16]. Последната формулировка, относително несъвършена, наистина невинаги е възпроизведена expressis verbis в решенията на Съда, но упражняването на ограничен контрол за законосъобразност ми изглежда безспорно.

43. Според мен това определяне на интензитета на контрола, с основание прието от Общия съд, трябва да бъде одобрено поради съображения, присъщи на всяка институционална организация на демократична държава и съдържащи се в един израз: разделение на властите. В това отношение следва да се припомни, че Договорите създават система за разпределение на областите на компетентност между различните институции на Съюза, която възлага на всяка от тях собствена роля в институционалната структура на Съюза при изпълнението на задачите ѝ. Съблюдаването на институционално равновесие предполага, че всяка институция упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на останалите институции[17].

44. Определянето на правата и задълженията на служителите на европейската публична служба е преди всичко задължение на законодателя. Ограничаването на контрола от страна на Съда се налага особено когато, както в настоящия случай, законодателят трябва да вземе предвид различни интереси и следователно да избира варианти в контекста на политическия избор, свързан с неговите отговорности[18].

3. По отражението на възможна основана на гражданство дискриминация

45. В съдебното заседание се проведе дебат относно отражението на възможна основана на гражданство дискриминация върху интензитета на съдебния контрол. Този дебат, който не е вследствие на становище на жалбоподателите, а само на становище на Съвета в писмения му отговор, че ако законодателят си служи със съмнителни класификации, а именно свързани по-специално с расата, пола, етническия произход, политическите или религиозните убеждения или възрастта, съдът трябва да упражнява по-строг, тоест пълен контрол за законосъобразност, когато проверява дали е налице забранена от правото на Съюза дискриминация[19].

46. В това отношение следва да се припомни, че в рамките на производството по обжалване правомощията на Съда се свеждат до преценка на правното решение, дадено във връзка с разискваните пред първата инстанция основания. Следователно в рамките на такова производство Съдът е компетентен само да провери дали съдържащите се в жалбата доводи установяват грешка при прилагане на правото, която опорочава обжалваното съдебно решение[20].

16 Вж. решения от 7 юни 1972 г., Sabbatini-Bertoni/Парламент (20/71, EU:C:1972:48, т. 13), от 15 януари 1981 г., Vutera/Комисия (1322/79, EU:C:1981:6, т. 9), от 14 юли 1983 г., Ferrario и др./Комисия (152/81, 158/81, 162/81, 166/81, 170/81, 173/81, 175/81, 177/81—179/81, 182/81 и 186/81, EU:C:1983:208, т. 13), от 17 юли 2008 г., Campoli/Комисия (C-71/07 P, EU:C:2008:424, т. 64), от 15 април 2010 г., Gualtieri/Комисия (C-485/08 P, EU:C:2010:188, т. 72), и от 6 септември 2018 г., Piessevaux/Съвет (C-454/17 P, непубликувано, EU:C:2018:680, т. 69).

17 Вж. решения от 4 октомври 1991 г., Парламент/Съвет (C-70/88, EU:C:1991:373, т. 21 и 22), и от 15 ноември 2011 г., Комисия/Германия (C-539/09, EU:C:2011:733, т. 56). Следва да се добави, че типично за всяка законодателна дейност е да се направи избор, тоест разлики в третирането чрез категоризация.

18 Вж. решение от 8 февруари 2000 г., Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, т. 53).

19 В писмения си отговор Съветът се позовава на заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Arcelor Atlantique и Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:292), от което ми се струва полезно да цитирам частично точка 33: „В някои области, от друга страна, и по-специално в областта на икономическата и социалната правна уредба, при положение че законодателят не прибягва до такива съмнителни класификации, т.е. при положение че се поставя под въпрос единствено равенството пред закона, контролът е с по-ниска степен на интензитет“.

20 Вж. решение от 15 ноември 2012 г., Съвет/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, т. 40 и цитираната съдебна практика).

47. Следва обаче да се отбележи, че в първото основание в жалбите си жалбоподателите упрекват единствено Общия съд за неправилна преценка на интензитета на неговия контрол за спазването на „принципа на равно третиране“, закрепен в „член 20 от Хартата“, а във второто основание — за нарушение на посочения принцип. Искането за пълен контрол изобщо не е свързано с твърдението за основана на гражданство дискриминация и от прочита на протокола от заседанието пред Съда става ясно, че представителите на жалбоподателите дори не споменават такава дискриминация. Те повдигат въпроса за гражданството едва при обсъждането на сравнимостта на съответните категории длъжностни лица и при оспорването на отрицателното заключение на Общия съд.

48. При тези обстоятелства ми се струва, че разглеждането на първото основание за обжалване изобщо не предполага обсъждане на използването от законодателя на съмнителен критерий за диференциация, в случая гражданството, в разпоредбите, определящи предоставянето на разглежданите предимства. Дори да се предположи, че такъв дебат е необходим, той не може да доведе до отмяна на обжалваните съдебни решения въз основа на посоченото основание.

49. Безспорно е, че предоставянето на двете разглеждани предимства на длъжностните лица е обусловено от признаването на правото на надбавката за експатриране или за пребиваване в чужда държава, предвидена в член 4 от приложение VII към Правилника, в който като условие за прилагането му се посочва гражданството на длъжностните лица. Важно е впрочем да се подчертае, че Съдът е постановил, че надбавката за експатриране цели компенсирането на специфичните разходи и трудности, които понасят длъжностните лица при постъпването си на работа в институция на Съюза, тъй като тези лица са принудени да променят местопребиваването си, и че първостепенният критерий за правото на тази надбавка е обичайното местопребиваване на длъжностното лице преди встъпването му в длъжност, докато в този случай гражданството му има само второстепенно значение, само с оглед на продължителността на пребиваване извън държавата, на чиято територия е мястото му на работа [21].

50. Освен това Съдът е отхвърлил искане за обявяване на невалидността на член 21, параграф 2, точка 2 от Регламент (ЕВРАТОМ, ЕОВС, ЕИО) № 912/78 на Съвета от 2 май 1978 година за изменение на Правилника за длъжностните лица на Европейските общности и Условията за работа на другите служители на тези Общности [22], с който в член 4 от приложение VII към Правилника се добавя настоящият параграф 2 относно предоставянето на надбавка за експатриране, с мотива че първата разпоредба сочи единствено критерия за гражданство, за предоставянето или отказа да се предостави посочената надбавка, и по този начин нарушава общата забрана за дискриминация на основание гражданство в предишния член 7 от Договора за ЕИО. Съдът е постановил, че тъй като надбавката за експатриране е предназначена да компенсира неудобствата, които понасят длъжностните лица, произтичащи от статута им на чужденци, при дискреционната преценка на това положение законодателят правилно е използвал само критерия за гражданството, чието предимство е, че е: първо единен критерий, който се прилага еднакво за всички длъжностни лица, независимо от тяхното място на работа, второ, обективен по естеството си и по своята общоприложимост с оглед на средната степен на отражение на неудобствата от експатрирането върху личното положение на заинтересованите лица, и трето, свързан пряко с целта на правната уредба, която е да се компенсират трудностите и неудобствата, произтичащи от статута на чужденец в приемаща държава [23].

21 Вж. решения от 20 февруари 1975 г., Airola/Комисия (21/74, EU:C:1975:24, т. 6—8), от 16 октомври 1980 г., Hochstrass/Съд (147/79, EU:C:1980:238, т. 12), и от 15 септември 1994 г., Magdalena Fernández/Комисия (C-452/93 P, EU:C:1994:332, т. 21).

22 ОВ L 119, 1978 г., стр. 1.

23 Вж. решение от 16 октомври 1980 г., Hochstrass/Съд (147/79, EU:C:1980:238, т. 12 и 13).

51. Тези разрешения в съдебната практика, свързани с разпоредби, останали по същество непроменени, ми изглеждат релевантни и сега, за да се отхвърли всякаква идея за нарушение на забраната за дискриминация, основана на гражданството, която намира израз по-специално в член 18 ДФЕС, що се отнася до възстановяването на пътни разноски за календарната година и предоставянето на отпуск за пътуване до дома.

52. По изложените съображения първото основание за обжалване трябва да се отхвърли.

Б. По второто основание

53. Второто основание на жалбите е нарушение на принципа на равно третиране, като жалбоподателите упрекват Общия съд, първо, че неправилно е приел, че те не са в сходно положение с това на длъжностните лица, получаващи надбавката за експатриране или за пребиваване в чужда държава, и второ, че е преценил неправилно целта и пропорционалността на разглежданата правна уредба.

1. Предварителни бележки

54. Безспорно е, че съдебният контрол за зачитането на равенството пред закона по необходимост включва първоначален анализ, състоящ се в т.нар. проверка за сходство. В случай че съдът окачествi категориите засегнати лица като сравними, трябва да се направи втори анализ, състоящ се в проверка дали различното третиране на тези сравними категории е обосновано, като при утвърдителен отговор не е нарушено равенството пред закона. Проверката от страна на съда за наличието на „произволно или явно нецелесъобразно различно третиране“ спада към този втори анализ.

55. В обжалваните съдебни решения Общият съд действително е направил проверката за сходство и е приел, че положението на „експатрираните“ или „пребиваващите в чужда държава“ лица не е подобно или сходно с това на жалбоподателите — констатация, която е могла да сложи край на правното обсъждане. Както бе уточнено, доколкото съответните положения не са сходни, различното им третиране не нарушава предвиденото в член 20 от Хартата равенство пред закона [24]. При тези обстоятелства буди, меко казано, недоумение изводът на Общия съд, че системата, обуславяща получаването на разглежданите предимства в зависимост от условието съответното лице да има право на надбавката за експатриране или за пребиваване в чужда държава, не е „нито явно нецелесъобразно, нито явно неподходящо“ с оглед на нейната цел.

56. Освен тавтологията във формулировката, която се отклонява от припомнената от Общия съд в началото на изложението му, трябва да се отбележи, че този извод няма връзка с предходните мотиви, в които не се прави анализ на пропорционалността на разглежданата правна уредба. Ето защо ми се струва, че в мотивите на обжалваното съдебно решение има известно объркване при прилагането на метода за анализ на спазването на принципа на равно третиране. Според мен мотивите относно резултата от проверката за сходство са също погрешни.

24 Вж. решения от 22 декември 2008 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия (C-443/07 P, EU:C:2008:767, т. 79), от 22 май 2014 г., Glatzel, C-356/12 (EU:C:2014:350, т. 84), и от 6 септември 2018 г., Piessevaux/Съвет (C-454/17 P, непубликувано, EU:C:2018:680, т. 78—82).

2. По сходството на разглежданите положения

57. Следва да се припомни, че наличието на нарушение на принципа на равно третиране предполага спрямо две категории лица, чието правно и фактическо положение не се различават съществено, да се прилага различно третиране или различни положения да се третират еднакво, без такова третиране да е обективно обосновано. Сходството на положенията трябва да бъде преценено с оглед на предмета и целта на акта на Съюза, който установява разглежданото различие и за който се твърди, че нарушава посочения принцип. Освен това трябва да се вземат предвид принципите и целите в областта, към която се отнася разглежданият акт [25].

58. В обжалваните съдебни решения, след като припомня целта само на член 8 от приложение VII към Правилника, Общият съд посочва целта, преследвана от законодателя в рамките на Регламент № 1023/2013, както следва от съображение 24. Така Общият съд отбелязва, че законодателят е искал да осъвремени и рационализира правилата относно дните за пътуване и заплащането на пътни разноски за календарната година и да ги обвърже със статуса на експатрирано или пребиваващо в чужда държава лице, за да се осигури по-лесното и по-прозрачното им прилагане. Струва ми се, че в последвалото доказване на сходството на разглежданите положения Общият съд очевидно се основава на вземането предвид на това намерение на законодателя.

59. Според мен тези мотиви на Общия съд разкриват смесване между, от една страна, предмета и целта на разпоредбите, които предвиждат заплащането на обща сума за пътни разноски за календарната година и за отпуска за пътуване до дома, само с оглед на която е необходимо да се провери дали фактическото и правното положение на съответните длъжностни лица е сходно, и от друга страна, преследваната от законодателя цел, която може да обоснове разграничаването на положения, предварително окачествени като сходни [26]. Поради тази методологическа грешка Общият съд прави неправилен извод относно анализа за сходство.

60. В това отношение жалбоподателите твърдят, че положението на длъжностните лица, които се ползват от спорните предимства, не се различава съществено от това на лицата, които не се ползват от тях и които, както и първите, са с място на произход, различно от мястото им на работа, а освен това са граждани на държавата, на чиято територия се намира това място на работа.

61. Важно е да се отбележи, че предметът и целта на заплащането на обща сума за пътни разноски за календарната година и на допълнителните дни отпуск като дни за пътуване са останали напълно непроменени с влизането в сила на Регламент № 1023/2013, тъй като целта е да се осигури възможност на длъжностните лица да запазят семейни, социални и културни връзки с мястото си на произход. Направеното изменение се състои единствено в добавянето на условие за предоставяне, тъй като длъжностните лица, чието място на произход е различно от мястото на работа, от 1 януари 2014 г. също трябва да получават надбавката за експатриране или пребиваване в чужда държава, за да получават заплащането на обща сума за пътни разноски за календарната година и допълнителните дни отпуск като дни за пътуване.

25 Вж. по-специално решения от 14 юни 1990 г., Weiser (C-37/89, EU:C:1990:254, т. 15), от 1 март 2011 г., Association belge des Consommateurs Test-Achats и др. (C-236/09, EU:C:2011:100, т. 29), от 6 септември 2018 т., Piessevaux/Съвет (C-454/17 P, непубликувано, EU:C:2018:680, т. 78 и 79), и Становище 1/17 (ВИТС ЕС—Канада) от 30 април 2019 г. (EU:C:2019:341, т. 177).

26 За съжаление това обърквание е често срещано. Както обаче правилно се уточнява в доктрината, предметът на законова разпоредба, с която се дават права на администрацията, по никакъв начин не може да обоснове разликата в третирането, която е резултат от упражняването на това право. Така че това, което обосновава разликата в третирането, не е предметът на закона, а целта на законодателя, или с други думи, отношението между средство и цел. Равенството е в установеното от закона отношение между (законната) цел на законодателя и разликата в третирането, която е средството. Целта е критерият за преценката на средството, при условие че се използва пропорционалността като коректив, в смисъл че която и да е разлика в третирането не може да бъде обоснована, дори от най-добрата цел. (*Jouanjan*, Olivier . Le Conseil constitutionnel, gardien de l'égalité? — Jus Politicum, nº 7).

62. Що се отнася до мястото на произход на длъжностното лице, то се определя при встъпването му в длъжност, като по принцип се взема предвид мястото, от което е било наето, или, при изрично и надлежно обосновано искане — центърът на интересите на заинтересованото лице [27]. Понятието за център на интересите се основава на общия принцип на правото на публичната служба, че длъжностното лице трябва да има възможност да запази личните си отношения с мястото на основните си интереси независимо от встъпването му в длъжност и разстоянието между това място и мястото на работа. Центърът на интереси се определя като мястото, където длъжностното лице запазва едновременно основните си семейни връзки, имуществените си интереси и основните си граждански интереси — както активни, така и пасивни [28].

63. Следва да се отбележи, че понятието „място на произход“ продължава да се използва за предоставяне на някои имуществени права. Така длъжностното лице с място на произход, различно от мястото му на работа, макар да притежава гражданство на държавата, на чиято територия се намира мястото на работа, има право на възстановяване на пътните разноски на съпруга(та) си и на лицата на издръжка от мястото му на работа до мястото му на произход при окончателното прекратяване на служебното правоотношение (член 7, параграф 1 от приложение VII към Правилника). Освен това в случай на смърт на длъжностното лице съответната институция поема разноските по пренасяне на тленните останки до мястото на произход (член 75 от Правилника).

64. Заплащането на обща сума за пътни разноски за календарната година от мястото на работа до мястото на произход и предоставянето на два и половина дни допълнителен отпуск, за да посетят държавата си по произход, както и посочените в предходната точка имуществени права, отразяват спецификата на категория длъжностни лица, които поради причини, свързани с професионалната им дейност, са отдалечени от центъра на интересите си и на които законодателят иска да позволи да запазят връзка с него.

65. За да обоснове извода си за липса на сходство, що се отнася до жалбоподателите, Общият съд се позовава на „известно прекъсване на връзката“ с мястото на произход и на факта, че те не могат да твърдят, че имат „по-тясна връзка“ с мястото на произход, отколкото получателите на надбавка за експатриране или за пребиваване в чужда държава, и то поради по-високата степен на интегрираност в обществото на държавата по мястото на работа, която се характеризира с притежаването на гражданство на посочената държава. Може ли да се приеме, че обикновена и единствена разлика в интензивността на силата на връзката с държавата по мястото на произход, изведена от наличието на отношения с друга държава, може да бъде от такова естество, че да послужи като критерий за квалификацията на обективно различно положение, което може да се окачестви като несравнимо положение? Според мен на този въпрос трябва да се отговори отрицателно.

66. Следва да отбележа, че получаването на гражданство на държавата, на чиято територия е мястото на работа, не води задължително до промяна в досието на съответното длъжностно лице на решението за определяне на мястото на произход. Последното остава непроменено през цялата кариера на длъжностното лице, освен ако няма специално решение на администрацията, по изключение и след представяне на документи, които надлежно обосновават искането на заинтересованото лице [29]. Не може да се приеме, че семейните, социалните и имуществените връзки на длъжностното лице с държавата по мястото на

27 Член 7, параграф 4 от приложение VII към Правилника.

28 Вж. решение от 2 май 1985 г., De Angelis/Комисия (144/84, EU:C:1985:171, т. 13 и 14). Отбелязвам, че макар в жалбата си и в съдебното заседание жалбоподателите да се позовават на това решение и на посочения в него общ принцип на правото на публичната служба, за който се твърди, че е нарушен пред Общия съд в подкрепа на възражението за незаконосъобразност, второто основание за обжалване има за предмет единствено нарушение на принципа на равно третиране.

29 Член 7, параграф 4 от приложение VII към Правилника.

произход неизбежно избледняват дотолкова, че да е налице вероятност постепенно да изчезнат, и това е още по-безспорно, когато заинтересованото лице е гражданин и на тази държава, какъвто е случаят на 11 от 24-мата жалбоподатели. Би било най-малкото парадоксално, дори непоследователно, притежаването от страна на длъжностно лице на гражданство на държавата по мястото на работа да се приеме за сериозен показател за наличието на многобройни и тесни връзки между това лице и държавата, на която е гражданин, без да се признава същата роля на притежаването на гражданство на държавата по мястото на произход. Следва да се добави, че мястото на произход на експатрираното или пребиваващото в чужда държава лице не е непременно държавата, на която е гражданин съответното длъжностно лице, както признава Съветът.

67. При тези обстоятелства положението на длъжностните лица, които получават разглежданите предимства, и положението на длъжностните лица, които нямат право на тези предимства и които, както и първите, са с място на произход, различно от мястото им на работа, но освен това притежават и гражданство на държавата, на чиято територия е мястото на работа, според мен може да се считат за сравними по отношение на предмета и целта на разпоредбите от Правилника, с които се въвеждат тези предимства, като следва да се припомни, че не е необходимо разглежданите положения да бъдат идентични [30].

68. Макар да ми се струва, че при това положение мотивите на Общия съд по този въпрос са неправилни, обжалваното съдебно решение, с което се отхвърлят жалбите за отмяна, не следва да се отменя. Следва да се припомни, че ако мотивите на решение на Общия съд разкриват нарушение на правото на Съюза, но неговият диспозитив изглежда обоснован поради други правни съображения, такова нарушение не може да доведе до отмяната на това решение и е необходимо да се заменят мотивите [31]. В настоящия случай грешката на Общия съд относно сходството на разглежданите положения не може да доведе до отмяна на обжалваното съдебно решение, тъй като направеното с член 7 от приложение V и от член 8 от приложение VII към Правилника разграничение е обективно обосновано [32].

3. По обосноваването на различното третиране

69. Следва да се припомни, че член 52, параграф 1 от Хартата допуска налагането на ограничения при упражняването на признати от нея права и свободи, ако тези ограничения са предвидени в закон, ако зачитат основното съдържание на посочените права и свободи и при спазване на принципа на пропорционалност са необходими и действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

70. Съдът е уточнил, че разликата в третирането е обоснована, когато се основава на обективен и разумен критерий, тоест когато е свързана с допустима от закона цел на разглежданата правна уредба и когато е съразмерна на целта на съответното третиране [33].

30 Вж. решение от 10 май 2011 г., Römer (C-147/08, EU:C:2011:286, т. 42).

31 Вж. решение от 9 юни 2011 г., Comitato «Venezia vuole vivere» и др./Комисия (C-71/09 P, C-73/09 P и C-76/09 P, EU:C:2011:368, т. 118).

32 Отбелязвам, че независимо от извода за липса на сходство между съответните категории длъжностни лица Общият съд е направил конкретна преценка на пропорционалността на разглежданата правна уредба. Така той е постановил, че мерките, въведени от законодателя, не са явно непропорционални с оглед на преследваната от него цел. Жалбоподателите критикуват този анализ на Общия съд в рамките на второто основание за обжалване, изведено от нарушение на принципа на равно третиране.

33 Вж. по-специално решение от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique и Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 47 и цитираната съдебна практика).

71. Така се установява, първо, че ограничението трябва да бъде „предвидено в закон“. С други думи, въпросната мярка трябва да има законово основание, което в настоящия случай не поражда затруднение, тъй като разглежданите предимства и условията за предоставянето им са предвидени в член 7 от приложение V и в член 8 от приложение VII към Правилника, разглеждани във връзка с член 4 от същото приложение VII.

72. На второ място, що се отнася до връзката между допуснатата разлика в третирането и целите от общ интерес, преследвани от законодателя, следва да се отбележи, че когато става въпрос за законодателен акт на Съюза законодателят на Съюза следва да докаже съществуването на обективни критерии, предложени като обосновка за различното третиране, и да предостави на Съда необходимите данни, въз основа на които последният да провери дали посочените критерии са налице[34]. В това отношение съответните институции се позовават на съображения 2, 12 и 24 от Регламент № 1023/2013, като последното съображение гласи, че „[п]равилата за годишния брой дни за пътуване и ежегодното плащане на пътни разноски от мястото на работа до мястото на произход следва да бъдат осъвременени, рационализирани и обвързани със статуса на експатрирано лице, за да се осигури по-лесното и по-прозрачното им прилагане“.

73. От разглеждането на съображенията от посочения регламент се установява, че споменатата в предходната точка конкретна цел отразява по-широките намерения на законодателя за постигане на разходна ефективност, що се отнася до европейската публична служба и да я осигури, в доказан контекст на икономическа криза, което предполага политика на ограничаване на публичните разходи, като същевременно продължава да се гарантира качеството на подбора при назначаване на възможно най-широка географска основа. Съветът уточнява, че осъвременяването на правилата, уреждащи заплащането на пътни разноски за календарната година до мястото на произход и предоставянето на отпуск за пътуване до дома, отчита развитието на въздушния транспорт, характеризиращо се с наличие на редовни полети на достъпни цени до различни дестинации. Към тази обективна констатация може да се добави и тази за лесните и безплатни интернет комуникации, които също спомагат да се поддържа връзка с мястото на произход.

74. Според мен е трудно да не се приемат за легитимни така преследваните от законодателя цели с Регламент № 1023/2013, за да се гарантира практически възможно от техническа и икономическа гледна точка управление на публичната администрация. Поради присъщата им сложност и трудностите при прилагането им тези цели не са само обикновени и сериозни финансови съображения с цел икономия на бюджетни средства.

75. Съветът посочва, че за да се рационализират правилата относно заплащането на пътни разноски за календарната година и за дните за пътуване, като същевременно се осигурява разходна ефективност, що се отнася до европейската публична служба, през 2013 г. законодателят е въвел критерий за диференциация, предназначен да насочи по-добре мярката и да я ограничи до онези лица, за които е счел, че имат най-голяма нужда от нея, а именно статуса на експатрирано или пребиваващо в чужда държава лице, признаването на който обуславя предоставянето на двете посочени предимства. От практиката на Съда следва също, че макар да е вярно, че длъжностните лица понасят в различна степен, а следователно и субективно, неудобствата от експатрирането си, разпоредбите на член 4 от приложение VII към Правилника се основават на обективни и еднакви фактори[35], което оспорва всяко твърдение на жалбоподателите относно произволно по самата си същност различно третиране.

34 Вж. решение от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique и Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 48 и цитираната съдебна практика).

35 Вж. решения от 20 февруари 1975 г., Airola/Комисия (21/74, EU:C:1975:24, т. 9), от 16 октомври 1980 г., Hochstrass/Съд (147/79, EU:C:1980:238, т. 12 и 13), и от 15 януари 1981 г., Vutera/Комисия (1322/79, EU:C:1981:6, т. 9).

76. Трето, що се отнася до пропорционалността на спорните разпоредби, според мен може да се изключи всяко заключение за явно нецелесъобразно различно третиране. Напротив, считам, че запазването на заплащането на пътни разноски за календарната година до мястото на произход и на отпуска за пътуване до дома в полза само на длъжностните лица с място на произход, различно от мястото на работа, и които имат право на надбавка за експатриране или за пребиваване в чужда държава, може да допринесе за постигането на целите на законодателя за осъвременяване и рационализиране, които целят осигуряването на разходна ефективност за европейската публична служба, като същевременно се запазва назначаването на длъжностни лица на възможно най-широка географска основа, а следователно и нейната привлекателност и представителност.

77. Така разглежданите предимства са предназначени за длъжностни лица, които не са интегрирани в обществото на държавата по месторабота или които са слабо интегрирани в него поради статута им на чужденци в приемащата държава и/или поради задължението си да променят местопребиваването си при постъпване на служба, за да се установят в тази държава. Както правилно подчертава Съветът в съдебното заседание, критерият за експатриране или пребиваване в чужда държава за определяне на длъжностните лица, които *най-много* се нуждаят от финансово подпомагане, за да запазят връзките си с мястото си на произход, е в пълно съответствие с логиката на системата, установена с изменения правилник. Именно в рамките на своята широка свобода на преценка законодателят е избрал сред възможните разрешения да ограничи броя на получателите на разглежданите предимства, като изключи категорията длъжностни лица, представлявана от жалбоподателите, за които е счел, че имат по-слаба връзка с мястото на произход.

78. Освен това, макар че член 7 от приложение V и член 8 от приложение VII към Правилника трябва да се разглеждат във връзка с член 4 от приложение VII към Правилника относно предоставянето на надбавката за експатриране или за пребиваване в чужда държава, текстът на последния член е достатъчно точен и ясен, което гарантира лесно и прозрачно прилагане на тези разпоредби от Правилника в съответствие с целта на законодателя, посочена в съображение 24 от Регламент № 1023/2013. Твърдението на жалбоподателите, че предишната система е била по-лесна за прилагане и по-прозрачна, не може да опровергае горепосочения извод.

79. В подкрепа на оплакването им за произволно или нецелесъобразно различно третиране жалбоподателите привеждат и два примера за случаи, които според тях са значими. Първият се отнася до евентуална промяна на мястото на работа на жалбоподател с място на произход в трета държава, последицата от което би било получаването на надбавката за експатриране и преди всичко обосноваването на по-голяма надбавка отпреди за пътните разноски в приложение на новите методи за изчисляване на надбавката за километри, предвидени в член 8, параграф 2 от приложение VII към Правилника. Вторият се отнася до случая на длъжностно лице, чието място на произход е в трета държава и което има право на надбавката за експатриране, но което не получава възстановяване на фиксирана сума за пътни разноски за календарната година, тъй като разстоянието между столицата на държавата членка, на която е гражданин, и мястото на работа е по-малко от 200 km.

80. Трябва да се отбележи, че двата случая, посочени от жалбоподателите, може да се определят като хипотетични или теоретични, тъй като изобщо не съответстват на тяхното положение. Следва обаче да се подчертае, че длъжностното лице няма право да предприема действия в интерес на закона или на институциите и може да изтъква в подкрепа на жалба за отмяна единствено твърдения за нарушения, които го касаят лично[36]. В подкрепа на възражението за незаконосъобразност на спорните разпоредби от Правилника жалбоподателите изтъкват

36 Вж. в този смисъл определение от 8 март 2007 г., Strack/Комисия (C-237/06 P, EU:C:2007:156, т. 64).

нарушение на принципа на равно третиране, като твърдят, че се намират в положение, сходно с положението на получателите на двете разглеждани предимства, и че разликата в третирането не е обоснована. Ето защо ми се струва, че основателността на възражението за незаконосъобразност трябва да се прецени само от гледна точка на положението на жалбоподателите — белгийски граждани, работещи в Брюксел, но с място на произход, различно от мястото на работа, тъй като контролът на Съда трябва да се осъществи in concreto. Според мен оттук следва, че Съдът може да вземе предвид доводите на жалбоподателите само доколкото тези доводи целят да докажат, че спорните разпоредби от Правилника нарушават принципа на равно третиране, тъй като ги засягат лично.

81. Във всеки случай, що се отнася до посочения от жалбоподателите първи случай, следва да се отбележи, че за да може законодателят да бъде упрекван за нарушение на принципа на равно третиране, това третиране трябва да е довело до по-неблагоприятно положение за някои лица в сравнение с други[37], което не съответства на примера за увеличение на надбавката, даден от жалбоподателите. Що се отнася до втория случай, той не се отнася до принципа на правото на длъжностно лице на заплащане на пътни разноски за календарната година, а до въпроса за методите за изчисляване на надбавката за километри, при които не се взема предвид разстоянието от 0 до 200 километра. От тези съображения изобщо не може да се направи извод за явно нецелесъобразно различно третиране между получателите на това предимство и жалбоподателите, що се отнася до правото на това предимство. Освен това, както подчертава Комисията, посочените методи за изчисляване не са в противоречие с целта на законодателя за рационализиране и за запазване на заплащането на пътни разноски за календарната година за онези длъжностни лица, които най-много се нуждаят от тях.

82. Жалбоподателите не са изложили други доводи относно пропорционалността на разглежданата правна уредба, които да могат да подкрепят извода за произволно или явно нецелесъобразно различно третиране или за засягане на основното съдържание на равенството пред закона, закрепено в член 20 от Хартата.

83. С оглед на изложените по-горе съображения следва да се приеме, че Общият съд неправилно е преценил сходството на разглежданите положения, но тази грешка не може да доведе до отмяна на обжалваното съдебно решение, тъй като оспореното различно третиране е обективно обосновано.

84. Ето защо оплакванията срещу тази част от обжалваното съдебно решение трябва да се отхвърлят.

VII. Заключение

85. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отхвърли жалбата и да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

37 Вж. в този смисъл решение от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique и Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 39).