Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
esitatud 27. oktoobril 2016 [1]

Kohtuasi C-406/15

Petya Milkova
versus
Izpalnitelen direktor Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Varhoven administrativen sad (Bulgaaria kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus — Sotsiaalpoliitika — Võrdne kohtlemine töö saamisel ja kutsealale pääsemisel — Siseriiklikud õigusnormid, mis annavad koondamise korral puuetega töötajatele erikaitse — Niisuguste eeskirjade puudumine puuetega ametnike jaoks — Lubatavus — Direktiiv 2000/78/EÜ — Artiklid 4 ja 7 — ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon — Artikli 5 lõige 2 — Liikmesriigi kaitsvate eeskirjade laiendamine puuetega ametnikele

I. Sissejuhatus

1. Varhoven administrativen sad'i (Bulgaaria kõrgeim halduskohus) eelotsusetaotluses palutakse tõlgendada direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel [2], ja eelkõige selle artikleid 4 ja 7 ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsiooni (edaspidi „puudeid käsitlev ÜRO konventsioon") [3] artikli 5 lõiget 2.

2. See taotlus järgneb kaebusele, mille Petya Milkova esitas otsuse peale, millega ta vabastati teenistusest põhjusel, et ametikoht, millel asjaomane puudega isik ametnikuna töötas, kaotati. Ta heidab oma tööandjaks olnud haldusasutusele ette, et see ei kohaldanud tema kasuks Bulgaaria õigusakti, mis annab teatavatele haigete isikute kategooriatele koondamise korral erikaitse, aga üksnes juhul, kui nad on töötajad.

3. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtul selgitada, kas seda tüüpi siseriiklik õigusakt on eespool nimetatud puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni ja direktiivi 2000/78 normidega kooskõlas. Juhul kui see nii ei ole, palub ta selgitada, kas liikmesriigil lasuv kohustus järgida neid kahte õigusakti kohustab selleks, et niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas tuleb siseriiklikke eeskirju, mis kaitsevad ainult puuetega töötajaid, [4] laiendada sama tüüpi puudega ametnikele.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv (EÜT 2000, L 303, lk 16; ELT eriväljaanne 05/04, lk 79).

3 — Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Peaassambleel 13. detsembril 2006 vastu võetud ja 3. mail 2008 jõustunud konventsioon.

4 — Täpsustan, et asjaomases Bulgaaria õigusnormis on silmas peetud hulka „haigusi", mis annavad õiguse sellele kaitsele, mitte otseselt „puuet", kuid et eelotsusetaotluse esitanud kohus käsitleb käesolevas kohtuasjas tõstatatud problemaatikat spetsiifilisemalt selle viimati nimetatud mõiste aspektist, sest tema menetluses on kohtuvaidlus, mille õigussubjekt on puudega inimene.

4. Märgin kohe ära, et minu arvates ei kuulu niisugune olukord direktiivi 2000/78 esemelisse kohaldamisalasse ja et seega ei ole vaja selle sätteid käesolevas kohtuasjas tõlgendada, isegi mitte puudeid käsitlevat ÜRO konventsiooni silmas pidades. Esitan teise võimalusena siiski selle kohta mõned seisukohad.

II. Õiguslik raamistik

A. *Rahvusvaheline õigus*

5. Puudeid käsitlev ÜRO konventsioon kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu otsusega 2010/48/EÜ[5] ja Bulgaaria Vabariik ratifitseeris selle 2012. aastal[6].

6. Nimetatud konventsiooni artikli 1 esimese lõigu kohaselt on konventsiooni „eesmärk […] edendada, kaitsta ja tagada kõigi inimõiguste ja põhivabaduste täielikku ja võrdset teostamist kõigi puuetega inimeste poolt ning edendada austust nende loomupärase väärikuse vastu“. Sama artikli teises lõigus on puuetega inimesed määratletud kui „isiku[d], kellel on pikaajaline füüsiline, vaimne, intellektuaalne või meeleline kahjustus, mis võib koostoimel erinevate takistustega tõkestada nende täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsetel alustel“.

7. Puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni artikli 4 pealkirjaga „Üldkohustused“ lõikes 1 on sätestatud, et „[o]salisriigid kohustuvad tagama ja edendama kõigi puuetega inimeste kõigi inimõiguste ja põhivabaduste täielikku teostamist ilma mis tahes diskrimineerimiseta puude alusel […]“.

8. Selle konventsiooni artiklis 5 pealkirjaga „Võrdsus ja mittediskrimineerimine“ on sätestatud:

„1. Osalisriigid tunnistavad, et kõik inimesed on seaduse ees võrdsed ning neil on ilma mingi diskrimineerimiseta õigus võrdsele seadusest tulenevale kaitsele ja soodustusele.

2. Osalisriigid keelustavad mis tahes diskrimineerimise puude alusel ning tagavad puuetega inimestele võrdse ja tõhusa õigusliku kaitse mis tahes alustel toimuva diskrimineerimise eest.

[…]“

9. Nimetatud konventsiooni artiklis 27 pealkirjaga „Töö ja tööhõive“ on sätestatud:

„1. Osalisriigid tunnistavad puuetega inimeste õigust tööle teistega võrdsetel alustel; see hõlmab õigust teenida elatist vabalt valitud või tööturul tunnustatud kutsealal ning õigust puuetega inimestele avatud, kaasavale ja ligipääsetavale töökeskkonnale. Osalisriigid kaitsevad ja edendavad õigust tööle, kaasa arvatud nende isikute puhul, kes on saanud puude töötamise käigus, võttes asjakohaseid samme, sealhulgas ka seadusandluses, et muu hulgas:

a) keelustada puude alusel diskrimineerimine kõigis tööhõivega seotud küsimustes, kaasa arvatud värbamise, palkamise ja töölevõtmise tingimused, töösuhte jätkamine, ametikõrgendused ning ohutud ja tervislikud töötingimused;

[…]“

5 — 26. novembri 2009. aasta otsus Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel (ELT 2010, L 23, lk 35). Sellest tuleneb, et liit peab korrapäraseid dialooge ÜRO selle valdkonna eest vastutava komiteega (vt komisjoni „2015. aasta aruanne ELi põhiõiguste harta kohaldamise kohta“, COM(2016) 265 final, lk 8, joonealune märkus 30).

6 — Seadus võeti vastu 26. jaanuaril 2012 ja avaldati DVs nr 12, 10.2.2012.

B. *Liidu õigus*

10. Direktiivi 2000/78 põhjenduses 27 on ette nähtud, et „24. juuli 1986. aasta soovituses 86/379/EMÜ puuetega inimeste tööhõive kohta ühenduses[7] kehtestas nõukogu suunised, milles tuuakse näiteid positiivsest toimimisviisist puuetega inimeste tööhõive ja koolituse edendamisel, ja 17. juuni 1999. aasta resolutsioonis puuetega inimeste võrdsete tööhõivevõimaluste kohta[8] kinnitas nõukogu, et erilist tähelepanu tuleb muu hulgas pöörata puuetega inimeste töölevõtmisele, nende töö säilitamisele, koolitusele ja eluaegsele õppimisele“.

11. Nimetatud direktiivi artikli 1 kohaselt on selle direktiivi eesmärk „kehtestada üldine raamistik, et võidelda usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimise vastu töö saamisel ja kutsealale pääsemisel ning tagada liikmesriikides võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine“.

12. Direktiivi 2000/78 artiklis 2 pealkirjaga „Diskrimineerimise mõiste“ on lõikes 1 sätestatud, et selle direktiivi kohaldamisel „tähendab „võrdse kohtlemise põhimõte“, et ei esine otsest ega kaudset diskrimineerimist ühelgi artiklis 1 nimetatud põhjusel“. Selle lõikes 2 on määratletud mõisted „otsene diskrimineerimine“ ja „kaudne diskrimineerimine“ selle direktiivi tähenduses.

13. Nimetatud direktiivi artikli 3 pealkirjaga „Reguleerimisala“ lõike 1 punktis c on ette nähtud, et „[ü]hendusele antud pädevuse piires kohaldatakse käesolevat direktiivi kõikide isikute suhtes nii avalikus kui ka erasektoris, sealhulgas avalik-õiguslike isikute suhtes, kui kõne all on […] töö saamise ja töö tingimused, kaasa arvatud töölt vabastamine ja töötasu“.

14. Selle direktiivi artikli 4 pealkiri on „Kutsenõuded“ ja selle lõikes 1 on sätestatud, et „[o]lenemata artikli 2 lõigetest 1 ja 2, võivad liikmesriigid ette näha, et erinevat kohtlemist ükskõik millise artiklis 1 nimetatud põhjusega seotud omaduse alusel ei peeta diskrimineerimiseks, kui see omadus on teatud kutsetegevuse laadi või sellega liituvate tingimuste tõttu oluline ja määrav kutsenõue, tingimusel, et eesmärk on õigustatud ja nõue sellega proportsionaalne“.

15. Direktiivi 2000/78 artikkel 7 pealkirjaga „Positiivne toimimisviis“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Silmas pidades täieliku võrdõiguslikkuse tegelikku tagamist, ei takista võrdse kohtlemise põhimõte ühtki liikmesriiki säilitamast või kehtestamast erimeetmeid ükskõik millise artiklis 1 nimetatud põhjusega seotud halvemuse ärahoidmiseks või heastamiseks.

2. Puuetega inimeste osas ei piira võrdse kohtlemise põhimõte liikmesriikide õigust säilitada või vastu võtta tööl tervisekaitset ja ohutust käsitlevaid sätteid või kohaldada meetmeid, mille eesmärk on luua või säilitada norme või soodustusi, mis kaitsevad või edendavad puuetega inimeste töökeskkonda integreerimist."

C. *Bulgaaria õigus*

1. Tööseadustik (kodeks na truda)

16. Tööseadustiku (kodeks na truda)[9] artikli 328 lõike 1 punktis 2 on sätestatud, et „[a]rtikli 326 lõikes 2 sätestatud tähtaegu järgides võib tööandja töölepingu töötajale […] saadetava kirjaliku avaldusega üles öelda järgmistel juhtudel […] töökohtade kaotamise korral […]“.

7 — EÜT 1986, L 225, lk 43.

8 — EÜT 1999, C 186, lk 3.

9 — Avaldatud DVs nr 26, 1.4.1986, ja DVs nr 27, 4.4.1986, jõustunud 1. jaanuaril 1987.

17. Selle artikli 333 pealkirjaga „Kaitse töölepingu ülesütlemise eest“ lõike 1 punktis 3 on ette nähtud, et „[a]rtikli 328 lõike 1 punktides 2, 3, 5 ja 11 […] nimetatud juhtudel saab tööandja töösuhte lõpetada vaid tööinspektsiooni eelneva nõusoleku korral, kui tegemist on:

[…]

3. töötaja[ga] […], kes põeb tervishoiuministri määruses nimetatud haigust“.

2. Määrus nr 5/1987 (naredba nr 5/1987)

18. Rahvatervise ministeeriumi ja Bulgaaria ametiühingute kesknõukogu poolt vastu võetud määruse nr 5/1987, mis käsitleb haigusi, mida põdevatele töötajatele on vastavalt tööseadustiku artikli 333 lõikele 1 tagatud erikaitse (naredba nº 5/1987 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1, ot kodeksa na trud, izdadena ot Ministerstvoto na narodnoto zdrave i Tsentralniyat savet na balgarskite profesionalni sayrééduzi)[10], artiklis 1 on sätestatud:

„Ettevõtte osalise likvideerimise, töökohtade kaotamise või töö peatamise korral rohkem kui 30 päevaks võib ettevõtja järgmiselt loetletud haigusi põdevate töötajate töölepingu üles öelda vaid tööinspektsiooni vastava piirkondliku osakonna eelneval loal“, kusjuures need haigused on „südame isheemiatõbi“, „tuberkuloosi aktiivne vorm“, „onkoloogiline haigus“, „kutsehaigus“, „psüühilised häired“ ja „suhkruhaigus“.

3. Halduskorralduse seadus (zakon za administratsiata)

19. Halduskorralduse seaduse (zakon za administratsiata)[11] artikkel 12 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Haldusasutustes töötavad ametnikud ja töötajad.

(2) Ametnike ametisse nimetamisse kord ja personalieeskirjad määratakse kindlaks seadusega.

(3) Haldusasutustes töölepingu alusel töötavate isikute töölevõtmisele on kohaldatavad tööseadustiku sätted.“

4. Avaliku teenistuse seadus (zakon za darzhavnia sluzhitel)

20. Avaliku teenistuse seaduse (zakon za darzhavnia sluzhitel)[12] artikli 1 alusel reguleerib see akt „riigi ja ametniku vahelise teenistussuhte sisu ja lõpetamist teenistusülesannete täitmisel ja täitmise korral, kui eriseadustes ei ole sätestatud teisiti“.

21. Nimetatud seaduse artikli 106 lõike 1 punktis 2 on ette nähtud, et „[a]metisse nimetav asutus võib teenistussuhte ühekuulise etteteatamistähtajaga üles öelda järgmistel juhtudel […] ametikoha kaotamise korral“.

10 — Määrus võeti vastu 20. veebruaril 1987, avaldatud DVs nr 33, 28.4.1987.

11 — Avaldatud DVs nr 130, 5.11.1998, jõustunud 6. detsembril 1998.

12 — Avaldatud DVs nr 67, 27.7.1999, jõustunud 27. augustil 1999.

5. Diskrimineerimisvastase kaitse seadus (zakon za zashtita ot diskriminatsia)

22. Eelotsusetaotluse kohaselt on diskrimineerimisvastase kaitse seadus (zakon za zashtita ot diskriminatsia)[13] normatiivakt, mis reguleerib kaitset kõikide diskrimineerimisvormide vastu ja aitab kaasa nende kaotamisele, võttes üle võrdset kohtlemist käsitlevad ühenduse direktiivid.

23. Nimetatud seaduse artikli 4 lõike 1 kohaselt „[on] keelatud […] igasugune otsene või kaudne diskrimineerimine […] puude […] või mis tahes muu tunnuse alusel, mis on kindlaks määratud seaduses või rahvusvahelises konventsioonis, millega on Bulgaaria Vabariik ühinenud“.

24. Sama seaduse artiklis 21 on ette nähtud, et „[k]asutades oma õigust töösuhet vastavalt tööseadustiku artikli 328 lõike 1 punktidele 2–5, punktidele 10 ja 11 ning artiklile 329 ühepoolselt üles öelda ning teenistussuhet vastavalt avaliku teenistuse seaduse artikli 106 lõike 1 punktidele 2, 3 ja 5 lõpetada, kohaldab tööandja sõltumatult artikli 4 lõikes 1 nimetatud tunnustest ühetaolisi kriteeriume“.

III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

25. P. Milkova kannatab vaimsete häirete all, mille tõttu on tal töövõimekaotus 50%.

26. Alates 10. oktoobrist 2012 töötas ta ametnikuna ühes Bulgaaria haldusasutuses, nimelt erastamis- ja erastamisjärgse kontrolli agentuuris (Agentsia za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol, edaspidi „agentuur“).

27. Kuna agentuuri teenistuskohtade arvu vähendati 105-lt 65-le, saadeti P. Milkovale etteteatav kiri, mille kohaselt vabastatakse ta ühekuulise tähtaja möödudes teenistusest tema ametikoha kaotamise tõttu. Agentuuri tegevdirektori otsuse alusel, mis põhineb avaliku teenistuse seaduse artikli 106 lõike 1 punktil 2, lõpetati tema teenistussuhe 1. märtsil 2014.

28. P. Milkova esitas nimetatud otsuse peale kaebuse Administrativen sad Sofia-grad'ile (Sofia halduskohus, Bulgaaria), väites, et tema olukorra suhtes on kohaldatav Bulgaaria tööseadustiku artikli 333 lõike 1 punkt 3, nii et enne, kui tema teenistussuhet oleks tohtinud lõpetada, oleks tulnud taotleda tööinspektsiooni eelnevat luba. Agentuuri tegevdirektor väitis kaitseks, et niisugune luba ei ole vajalik ja et vaidlusalune otsus on seega õiguspärane.

29. See esimese astme kohus jättis kaebuse rahuldamata põhjustel, et kuigi P. Milkova on puudega isik, ei kohaldata talle tööseadustiku artikli 333 lõike 1 punktis 3 ette nähtud erikaitset, kuna see säte ei ole ametniku teenistussuhte lõpetamise korral kohaldatav.

30. P. Milkova esitas selle kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule. Kuna Varhoven administrativen sad (kõrgeim halduskohus) leidis, et põhikohtuasja lahendamiseks on vaja tõlgendada liidu õiguse norme, otsustas ta 16. juuli 2015. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 24. juulil 2015, menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [puudeid käsitleva ÜRO] konventsiooni artikli 5 lõige 2 lubab liikmesriikidel näha seadusega ette eelnevat erikaitset koondamise eest vaid puuetega inimestele, kes on töölepingu alusel töötajad, mitte aga samasuguste puuetega ametnikele?

13 — Avaldatud DVs nr 86, 30.9.2003, jõustunud 1. jaanuaril 2004.

2. Kas direktiivi [2000/78] artikliga 4 ja teiste sätetega on kooskõlas liikmesriigi õigusnormid, mis tagavad eelneva erikaitse koondamise eest vaid puuetega inimestele, kes on töölepingu alusel töötajad, mitte aga samasuguste puuetega ametnikele?

3. Kas direktiivi [2000/78] artikkel 7 lubab näha eelnevat erikaitset koondamise eest ette vaid puuetega inimestele, kes on töölepingu alusel töötajad, mitte aga samasuguste puuetega ametnikele?

4. Kui esimesele ja kolmandale küsimusele vastatakse eitavalt, siis kas rahvusvahelise õiguse ja ühenduse õiguse sätete järgimine nõuab käesoleva kohtuasja asjaolusid arvestades seda, et liikmesriigi seadusandja poolt töölepingu alusel töötavatele puuetega inimestele ette nähtud eelnev erikaitse koondamise eest on kohaldatav ka samasuguste puuetega ametnikele?“

31. Euroopa Kohtule esitasid kirjalikud seisukohad Bulgaaria valitsus ja Euroopa Komisjon. 27. mai 2016. aasta kirjaga paluti Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 23 osutatud huvitatud isikutel vastata kirjalikult Euroopa Kohtu küsimustele. P. Milkova, Bulgaaria valitsus ja komisjon esitasid vastuseks nendele küsimustele täiendavad seisukohad. Kohtuistungit suuliste seisukohtade ärakuulamiseks ei toimunud.

IV. Õiguslik analüüs

A. *Sissejuhatavad märkused*

1. Asjaomaste Bulgaaria õigusnormide sisu ja ulatus

32. Oma otsuse põhjenduses rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus asjaolu, et Bulgaaria õigussüsteem tagab põhimõtteliselt puuetega inimeste kaitse ja välistab igasuguse diskrimineerimise puude alusel [14], kuid et praktikas hõlmavad ainsad konkreetselt toimivad mehhanismid ainult piiratud ringi puuetega inimesi, mitte aga kõiki neid ühtemoodi.

33. Halduskorralduse seaduse artikli 12 lõigetest 1–3 tuleneb, et haldusülesanded, nagu need, mida täidab avalik-õiguslik üksus, kus töötas P. Milkova enne tema teenistussuhte lõpetamist, võidakse määrata ametniku staatuses isikutele või lepingulistele teenistujatele, kes on töölepingu alusel töötajad, kelle suhtes kehtib tööseadustik.

34. Samuti on tuvastatud, et vaimsed häired, mille all kannatab P. Milkova, kuuluvad nende haiguste nimekirja, mis on loetletud määruse nr 5/1987, mis käsitleb haigusi, mida põdevatele töötajatele on vastavalt tööseadustiku artikli 333 lõikele 1 tagatud erikaitse, artiklis 1. Talle oleks seega kohaldatud seda kaitset, kui ta oleks töötanud agentuuris töölepingu alusel töötava isikuna, mitte ametnikuna.

35. Selle artikli 333 alusel, koostoimes sama seadustiku artikli 328 lõike 1 punktiga 2 peab tööandja selleks, et ta võiks teatavat tüüpi puudega töötajat tema töökoha kaotamise tõttu koondada, taotlema eelnevat luba tööinspektsioonilt, kelle ülesanne on hinnata kavandatava koondamise tagajärgi asjaomase isiku tervislikule seisundile ja koondamist vajaduse korral keelata [15].

14 — Vastavalt Bulgaaria põhiseaduse artiklitele 6 ja 48 ning diskrimineerimisvastase kaitse seaduse artiklile 4.

15 — Bulgaaria valitsus lisab oma kirjalikes seisukohtades, et tööinspektsiooni huvi seisneb selles, et ta on töölepingu pooltest sõltumatu kolmas isik ja et ta hindab koondamise lubamise või mitte asjakohasust, võttes arvesse mitte üksnes mõju töötaja tervislikule seisundile, vaid ka muid tegureid, nagu teise sobiva töökoha olemasolu sama tööandja juures.

36. Varhoven administrativen sad (kõrgeim halduskohus) täpsustab, et avaliku teenistuse seaduses ei ole ette nähtud analoogset mehhanismi puuetega ametnike jaoks ja et ka riigi kohtupraktika kohaselt ei saa P. Milkovale niisugust eelnevat kaitset kohaldada. Sellest väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et kuna nimetatud seaduses ei ole sõnaselgelt tööseadustiku artikli 333 lõikele 1 viidatud, ei saa selles ette nähtud kaitsemeetmeid, isegi mitte analoogia alusel ametnikele kohaldada.

37. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et selle seadustikuga alates 1987. aastast kõikidele teatavat tüüpi puudega isikutele antud täiendav kaitse võeti ametnikelt ära avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmisega 1999. aastal, ilma et asjaomase seaduseelnõu autor oleks seda otseselt põhjendanud. See kaitse jäeti siiski alles kõikidele töötajatele, sealhulgas neile, kes töötavad avaliku võimu teenistuses, ja see õiguslik olukord kestis edasi pärast Bulgaaria Vabariigi liiduga ühinemist 1. jaanuaril 2007.

38. Seega seondub sama puudega inimeste vahel toimuva vaidlusaluse erineva kohtlemise kriteerium sellega, kas isik on ametniku staatuses või töötaja, arvestades, et kõikidele, kellel on tööleping, võidakse kõnealust kaitsemeedet kohaldada, olenemata sellest, kas nende tööandja on eraõiguslik ühing või avalik-õiguslik üksus. Rõhutan, et komisjoni menetlusdokumendid suurendavad selles osas segadust, kuna nendes on märgitud, et vahet tehakse selle järgi, kas nimetatud isikud töötavad erasektoris või avalikus sektoris [16].

39. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et diskrimineerimisvastase kaitse seadus, mis võeti vastu seda valdkonda reguleerivate ühenduse direktiivide [17] ülevõtmiseks, sisaldab tema arvates argumenti, mis toetab niisuguse töökoha kaotamise tõttu, millel töötab puudega inimene, töösuhte lõpetamise korral erinevat kohtlemist selle järgi, kas tööandja on eraõiguslik ühing või avalik-õiguslik üksus. Ta väidab selle kohta, et nimetatud seaduse artikliga 21 tehakse nendel kahel juhul vahet, vaatamata ühisele nõudele, et tööandja peab juhul, kui ta kasutab oma õigust niisuguse isiku tööleping või töösuhe ühepoolselt üles öelda, kohaldama ühetaolisi kriteeriume.

40. See kohus märgib, et ta ei tea, mil määral puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni, Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) ja direktiivi 2000/78 sätted, milles on tema sõnul kehtestatud kõigi puuetega inimeste võrdse kohtlemise ühised tingimused, lubavad säilitada seda Bulgaaria õiguslikku olukorda, millest tulenevalt koheldakse erinevalt kahte haavatavate töötajate kategooriat, kes on ometi analoogses töösuhte ülesütlemise olukorras.

2. Eelotsuse küsimuste ese ja käsitlemise järjekord

41. Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib Euroopa Kohtult esiteks puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni artikli 5 lõike 2 võimaliku mõju kohta käesoleval juhul, näib mulle kohasem komisjoni eeskujul käsitleda seda alles pärast direktiivi 2000/78 sätete kohaldatavuse ja tõlgendamise kahekordse problemaatika analüüsimist, mis on teise ja kolmanda eelotsuse küsimuse ühine probleem.

42. Tegelikult tuleb esimest küsimust mõista nii, et see on sisuliselt esitatud direktiivi 2000/78 võimaliku tõlgendamise kohta konventsiooni seisukohast, mis on asjassepuutuv üksnes siis, kui see direktiiv on tõepoolest kohaldatav, mis aga minu arvates nii ei ole põhjustel, mille ma esitan alljärgnevalt.

16 — Seda ebatäpsust tõi esile ka P. Milkova oma kirjalikus vastuses Euroopa Kohtu küsimustele.

17 — Märgin, et selle seaduse artikli 4 lõige 1 ei sisalda ammendavat keelatud diskrimineerimispõhjuste loetelu, sest seal on silmas peetud [diskrimineerimist] „mis tahes […] tunnuse alusel, mis on kindlaks määratud seaduses või rahvusvahelises konventsioonis, millega on Bulgaaria Vabariik ühinenud“.

43. Lõpuks märgin ma, et neljas eelotsuse küsimus, mis algab tingimusliku sissejuhatusega, on esitatud eelmiste suhtes teise võimalusena ja et viimastele antavaid vastuseid arvestades ei ole minu arvates sellele vastata vajalik.

B. *Direktiivi 2000/78 sätete tõlgendamise taotlus (teine ja kolmas küsimus)*

1. Direktiivi 2000/78 kohaldamatus käesolevas asjas

44. Teine ja kolmas eelotsuse küsimus puudutavad mõlemat küsimust, kas direktiivi 2000/78 sätetega ja täpsemalt selle artiklitega 4 ja 7 on liikmesriigil lubatud vastu võtta niisuguseid õigusnorme, nagu põhikohtuasjas kõne all olev Bulgaaria õigusakt, mis annab teatavaid haigusi põdevatele töötajatele koondamise korral eelneva erikaitse, hõlmamata aga ametnikke, kellel võib olla sama tüüpi puue.

45. Neid küsimusi tuleb seega käsitleda koos, analüüsides kõigepealt, kas direktiiv 2000/78 on tõepoolest niisugustel asjaoludel nagu põhikohtuasjas kohaldatav.

46. Tõsi on, nagu märgivad Bulgaaria valitsus ja komisjon, et selle direktiivi artikli 3 lõike 1 punkti c kohaselt kohaldatakse seda direktiivi, „[liidule] antud pädevuse piires“, „kõikide isikute suhtes nii avalikus kui ka erasektoris, sealhulgas avalik-õiguslike isikute suhtes, kui kõne all on […] töö saamise ja töö tingimused, kaasa arvatud töölt vabastamine […]“. Sellest lähtuvalt kuulub kord, mida kohaldas P. Milkovale tema tööandjast avalik-õiguslik üksus tema personalieeskirjade järgse teenistussuhte lõpetamisel sel määral nimetatud direktiivi esemelisesse kohaldamisalasse. Peale selle ei ole vaidlust selles, et vaimsed häired, mille all asjaomane isik kannatab, kuuluvad kindlasti direktiivi 2000/78 tähenduses mõiste „puue“ alla, nagu selle on määratlenud Euroopa Kohus [18].

47. Sellegipoolest olen ma – nagu komisjongi – arvamusel, et direktiiv 2000/78 ei ole P. Milkova olukorra spetsiifikaga kohtuvaidlusele kohaldatav, kuna selle erineva kohtlemise, mille üle asjaomane isik kaebab, aluseks olevat kriteeriumit selle direktiivi sätted ei hõlma.

48. Eelotsusetaotlusest nimelt tuleneb, et põhikohtuasjale on iseloomulik asjaolu, et asjaomasel isikul ei võimaldatud tugineda Bulgaaria õigusaktile, mis kaitseb spetsiaalselt niisuguseid haigusi nagu vaimsed häired põdevaid töötajaid nende töölepingu ülesütlemise korral, mitte tema puude tõttu, vaid üksnes seetõttu, et ta oli ametnik, mitte töölepingu alusel töötaja, nagu on nõutav selle õigusaktiga [19].

49. Eelotsusetaotluse esitanud kohus möönab, et käesoleval juhul ei põhine vaidlusalune erinev kohtlemine „isiklikul omadusel“, mida kujutab endast puue [20], vaid see põhineb asjaolul, et siin on vastandatud kaks puuetega inimeste rühma: ühelt poolt puuetega töötajad ja teiselt poolt puuetega ametnikud, kes töötavad erinevates õiguslikes raamistikes: ühed töölepingu alusel ja teised ametniku staatuses.

50. See kohus peab siiski võimalikuks, et niisugused liikmesriigi õigusnormid ja kohtupraktika, nagu on kohaldatavad põhikohtuasjas, on vastuolus liidu õiguse nõuetega tagada kõikidele puuetega inimestele töö saamisel ja kutsealale pääsemisel võrdõiguslikkus. Just sel põhjusel ta direktiivi 2000/78 sätete tõlgendamist taotlebki.

18 — Nimelt „püsivast füüsilisest, vaimsest või psüühilisest vaegusest tingitud piirang, mis võib koostoimes erinevate takistustega tõkestada asjaomase isiku täielikku ja tõhusat osalemist tööelus teiste töötajatega võrdsetel alustel“. Vt eelkõige kohtuotsused, 4.7.2013, komisjon *vs.* Itaalia (C-312/11, ei avaldata, EU:C:2013:446, punkt 56) ja 18.12.2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

19 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 35–38.

20 — Väljendit „isiklik tunnus“ on kasutatud Bulgaaria diskrimineerimisvastase kaitse seaduse artiklites 4 ja 21. Terminit „omadus“ on kasutatud direktiivi 2000/78 põhjenduses 23 ja artiklis 4, nimelt puude kohta.

51. Tuletan selles suhtes meelde, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale nähtub nii direktiivi 2000/78 pealkirjast ja preambulist kui ka sisust ja eesmärgist, et sellega püütakse kehtestada üldist raamistikku kõikide isikute võrdse kohtlemise tagamiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, pakkudes tõhusat kaitset diskrimineerimiste vastu direktiivi *artiklis 1 viidatud põhjustel*[21], mille seas on ka puue. Seega näeb nimetatud direktiivi artikkel 2 sõnaselgelt ette, et väidetav diskrimineerimine peab selleks, et see kuuluks selle õigusakti kohaldamisalasse, olema „ühel artiklis 1 nimetatud põhjusel“.

52. Ent nende direktiivis 2000/78 konkreetselt sihikul olevate diskrimineerimispõhjuste hulgas ei ole töösuhte erilist laadi, mis on kriteerium, mille alusel põhikohtuasja hagejat koheldi erinevalt, mille tulemusel on Bulgaaria tööseadustiku artikli 333 lõikes 1 puuetega töötajatele ette nähtud kaitse, mida ei ole liikmesriigi kohtupraktikas lubatud kohaldada laiendavalt ka ametnikele, selle teenistussuhte puhul välistatud.

53. Lisaks tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et arvestades EÜ artiklit 13 (nüüd ELTL artikkel 19), millest direktiivi 2000/78 tuleneb[22], ei laiene selle direktiivi kohaldamisala analoogia alusel, sealhulgas diskrimineerimiskeelu üldpõhimõttele[23] viitamise teel, kaugemale diskrimineerimisest selle direktiivi artiklis 1 *ammendavalt loetletud* põhjustel[24].

54. Seega ei saa niisugust uut eristamiskriteeriumi, nagu on käesoleval juhul puudega isikut siduv töösuhe, lisada ammendavatele põhjustele, mille alusel igasugune diskrimineerimine on selle direktiiviga keelatud. Sellest tuleneb, et niisugune avalik-õigusliku üksuse koosseisuliste teenistujate ja avaliku sektori lepinguliste töötajate või erasektori töötajate võimalik erinev kohtlemine, nagu sai eelotsusetaotluse kohaselt osaks P. Milkovale, ei kuulu diskrimineerimiskeelu põhimõtte alla, nagu see on konkretiseeritud direktiiviga 2000/78. Selle kohta tuletan meelde, et Euroopa Kohus on juba välistanud selle direktiivi kohaldamisalast erineva kohtlemise, mis põhineb ametikategoorial, kuhu asjaomased isikud kuuluvad[25].

55. Täpsustan, et minu arvates ainuüksi sellest, et asjaomane isik on puudega isik, ei piisa iseenesest selleks, et direktiiv 2000/78 muutuks käesolevas kohtuasjas kohaldatavaks. Selles suhtes märgin, et Euroopa Kohus on otsustanud, et „[k]õnealuse direktiiviga [töö saamise ja kutsealale pääsemise] valdkonnas kehtestatud võrdse kohtlemise põhimõtet ei kohaldata kindlaksmääratud isikute kategooriale [nagu puudega inimesed], vaid [selle õigusakti] artiklis 1 sätestatud põhjenduste alusel“[26].

21 — Vt kohtuotsused, 11.4.2013, HK Danmark (C-335/11 ja C-337/11, EU:C:2013:222, punkt 35); 18.12.2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punkt 50); 21.5.2015, SCMD (C-262/14, ei avaldata, EU:C:2015:336, punkt 18) ja 28.7.2016, Kratzer (C-423/15, EU:C:2016:604, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

22 — EÜ artikliga 13 (nüüd ELTL artikkel 19), mis on nimetatud direktiivi õiguslik alus, anti ühendusele pädevus „astuda vajalikke samme, et võidelda diskrimineerimisega soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel“, ning see loetelu on selliselt ammendav. Vt eelkõige kohtuotsused, 17.7.2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punktid 38 ja 46) ja 7.7.2011, Agafiței jt (C-310/10, EU:C:2011:467, punkt 35).

23 — Kusjuures tuletatakse meelde, et diskrimineerimiskeelu põhimõte on üks liidu õiguse üldpõhimõtteid. Vt kohtuotsused, 11.7.2006, Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456, punkt 56) ja 18.12.2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punkt 32).

24 — Vt eelkõige kohtuotsused, 17.7.2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punkt 46); 18.12.2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punkt 36) ja 21.5.2015, SCMD (C-262/14, ei avaldata, EU:C:2015:336, punktid 28 ja 29).

25 — Vt kohtuotsused, 7.7.2011, Agafiței jt (C-310/10, EU:C:2011:467, punktid 31–36) ja 21.5.2015, SCMD (C-262/14, ei avaldata, EU:C:2015:336, punktid 25–31), kus Euroopa Kohus otsustas, et direktiivis 2000/78 ei peeta silmas diskrimineerimist asjaomaste isikute ametikategooria, nagu pensionäristaatus, või töökoha alusel. Vt analoogia alusel kohtumäärus, 7.3.2013, Rivas Montes (C-178/12, ei avaldata, EU:C:2013:150, punktid 43 ja 44), millest nähtub, et koosseisuliste teenistujate ja lepinguliste töötajate erinev kohtlemine ei kuulu Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkuleppes tähtajalise töö kohta, mis on esitatud nimetatud raamkokkulepet käsitleva direktiivi 1999/70/EÜ (EÜT 1999, L 175, lk 43; ELT eriväljaanne 05/03, lk 368) lisas, sätestatud diskrimineerimiskeelu põhimõtte alla.

26 — Vt kohtuotsus, 17.7.2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punkt 38 jj), kus Euroopa Kohus märkis, et direktiivi 2000/78 sätetest ei tulene, et direktiiviga tagatud võrdse kohtlemise põhimõte piirdub ainult isikutega, kes ise on selle direktiivi mõttes puudega.

56. Isegi kui möönda, et direktiivi 2000/78 ulatust ei tohi nimetatud põhjuste osas tõlgendada kitsendavalt, tähendab see minu arvates siiski, et need sätted reguleerivad ainult diskrimineerimiskeelu põhimõtte – selle direktiiviga rakendatud kujul – rikkumisi, mis põhinevad tõeliselt kas või samastamise kaudu [27] ühel võimalikest diskrimineerimisteguritest, mis on selles õigusaktis ammendavalt loetletud. See ei ole aga nii põhikohtuasjas, sest – nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus ise tuvastas – koheldi P. Milkovat erinevalt mitte tema puude tõttu, mis on ainus nendest loetletud põhjustest, mis oleks käesoleval juhul mõeldav, vaid tema ametniku staatuse tõttu.

57. Lisan, et 2008. aastal direktiivi 2000/78 esemelise kohaldamisala muutmiseks koostatud seadusandlikud materjalid ei sea seda analüüsi küsimärgi alla [28]. Nähti nimelt ette laiendada isikute võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamist sõltumata isikute usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest „väljapoole tööturgu“ [29], kuid mitte täiendada selles direktiivis ammendavalt osutatud diskrimineerimispõhjuste loetelu, kusjuures märgiti, et sama korda järgiti kahe teise direktiivi puhul, mis käsitlevad diskrimineerimiskeeldu ja mille jätkuks on samuti see läbivaatamisprojekt [30].

58. Kokkuvõttes, kuna põhikohtuasjas kõne all olev erinev kohtlemine puuetega töötajate ja puuetega ametnike vahel põhineb neid kahte haavatavate töötajate kategooriat nende tööandjaga siduvatel töösuhetel ja arvestades, et seda eristamiskriteeriumit direktiivi 2000/78 artiklis 1 osutatud diskrimineerimispõhjuste ammendavas loetelus ei ole, ei ole see õigusakt minu arvates niisuguses olukorras, nagu see, milles algatati eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olev kohtuvaidlus, kohaldatav.

59. Nendel asjaoludel ei ole minu arvates teises ja kolmandas eelotsuse küsimuses osutatud direktiivi 2000/78 sätteid vaja tõlgendada. Järgnevad seisukohad on seega esitatud ainult juhuks, kui Euroopa Kohus peaks otsustama taotletud tõlgenduse anda.

2. Harta võimalik mõju käesolevas kohtuasjas

60. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib lühidalt oma taotluse põhistuses hartat, selgitamata siiski üldse, mis osa võiks sellel liidu õiguse aktil olla põhikohtuasja andmete seisukohast. Ta ei esita ühtegi argumenti selle akti ühe või teise sätte võimaliku mõju kohta käesoleval juhul, kusjuures seda akti esitatud küsimused ei puuduta. Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes seisukohtades seda samuti ei käsitleta [31].

27 — Kohtuotsuses, 17.7.2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punkt 43 jj) leidis Euroopa Kohus, et niisuguse töötaja, kes ei ole puudega, koondamine, kuulub kindlasti direktiivi 2000/78 isikulisesse kohaldamisalasse, kui on tõendatud, et sellele töötajale osaks saanud teiste temaga võrreldavas olukorras olevate isikutega võrreldes halvema kohtlemise *aluseks on see, et puue on tema lapsel*, kellele ta tagab vajaliku hoolduse põhiosas ise.

28 — Vt 2. juuli 2008. aasta ettepanek: nõukogu direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest (KOM(2008) 426 lõplik, lk 2 ja 7). Täpsustan, et see ettepanek võeti 2016. aasta juunis nõukogus uuesti arutamisele.

29 — Nimelt tööhõivevälistes valdkondades, mis on sotsiaalkaitse, sotsiaaltoetused, haridus ning kaupade ja teenuste, sealhulgas eluaseme, kättesaadavus ja pakkumine (vt direktiivi ettepaneku põhjendus 9 ja artikkel 3, (KOM(2008) 426 lõplik, lk 14 ja 19).

30 — Nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiviga 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (EÜT 2000, L 180, lk 22; ELT eriväljaanne 20/01, lk 23), ja nõukogu 13. detsembri 2004. aasta direktiiviga 2004/113/EÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta, seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega (EÜT 2004, L 373, lk 37), on keelatud ka diskrimineerimine, mille aluseks on nende pealkirjades spetsiifiliselt osutatud põhjused.

31 — Bulgaaria valitsus piirdub sellega, et osundab oma kirjalike seisukohtade lõigus pealkirjaga „Õiguslik raamistik“ harta artiklit 26 „Puuetega inimeste integreerimine ühiskonda“, samas kui eelotsusetaotluse samaväärses lõigus on osundatud harta artikleid 21 ja 30, mis käsitlevad vastavalt „[d]iskrimineerimiskeeldu“ ja „[k]aitset põhjendamatu vallandamise korral“.

61. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb aga, et hartaga tagatud põhiõigused on kohaldatavad ainult liidu õigusega reguleeritud olukordades ja et Euroopa Kohtul peab olema kogu teave, mis võimaldaks tal teha järeldust, et vaidlusalune olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse, et ta saaks otsustada harta sätete tõlgendamise üle [32]. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus ei tõendanud, et põhikohtuasja sisulisi küsimusi reguleerivate siseriiklike eeskirjade [33] eesmärk on antud liidu õiguse sätteid vahetult ja konkreetselt rakendada vastavalt harta artiklile 51 [34], peaks Euroopa Kohus minu arvates otsustama, et nimetatud eeskirjade kooskõla viimati nimetatud aktis sätestatud põhiõigustega ei ole vaja analüüsida [35].

62. Lisaks on liidu õiguse sätteid – käesoleval juhul teises ja kolmandas eelotsuse küsimuses osutatud direktiivi 2000/78 artikleid – võimalik tõlgendada harta sätete – ja konkreetsemalt artiklite 20, 21, 26 või 30 [36] – seisukohast ainult Euroopa Kohtule antud pädevuse piires, mis siin sõltub selle direktiivi esemelisest kohaldamisalast. Nimelt ei saa Euroopa Kohus ainuüksi harta sätete põhjal, millele võidakse tugineda, olla pädev arutama õiguslikku olukorda, mis ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse [37].

63. Märgin, et eelotsusetaotlusest tuleneb ridade vahelt välja igasuguse puuetega inimeste vastase diskrimineerimise keeld. Tuletan siinkohal meelde, et kui Euroopa Kohtu menetlusse anti eelotsuse küsimus vanuse tõttu diskrimineerimise keelu üldpõhimõtte tõlgendamise kohta, nagu see on sätestatud harta artiklis 21 ja konkreetselt ette nähtud direktiiviga 2000/78 [38], analüüsiti seda küsimust ainult selle direktiivi [39] seisukohast, konkreetselt kohtuvaidluste raames, milles oli eraõiguslik isik vastandatud liikmesriigi haldusasutusele, nagu see on ka käesoleval juhul. Loogiliselt tuleks sama käsitlusviisi järgida ka puude tõttu diskrimineerimiskeelu põhimõtte korral, mis on samuti sätestatud harta artiklis 21 ja konkreetselt ette nähtud direktiiviga 2000/78.

64. Kuna viimati nimetatud direktiiv ei ole minu arvates niisugustele asjaoludele nagu põhikohtuasjas, kus asjaomane vahetegemine põhineb muul kriteeriumil kui need, mis on direktiivi artiklis 1 ammendavalt loetletud, nagu ma eespool märkisin [40], kohaldatav, olen ma seisukohal, et käesoleva kohtuasja raames ei tule nimetatud direktiivi sätteid tõlgendada harta seisukohast.

32 — Vt eelkõige kohtuotsus, 13.6.2013, Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, punktid 56 ja 57).

33 — Nimelt tööseadustiku artikli 333 lõike 1 punkt 3 koostoimes artikli 328 lõike 1 punktiga 2 ning avaliku teenistuse seaduse artikli 106 lõike 1 punkt 2, nagu neid on tõlgendatud Bulgaaria kohtupraktikas.

34 — Nimetatud artiklis 51, milles on määratletud harta „[r]eguleerimisala“, on lõikes 1 sätestatud, et harta sätted „on […] ette nähtud […] liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral“, ja lõikes 2, et harta „ei laienda liidu õiguse reguleerimisala kaugemale [liidu] pädevusest“. Euroopa Kohus täpsustas selle kohta, et „[s]elleks et välja selgitada, kas liikmesriigi õigusnormide puhul on tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 tähenduses, tuleb teiste tegurite hulgas hinnata, kas asjaomaste siseriiklike õigusnormide eesmärk on liidu õiguse sätte kohaldamine, milline on selle siseriikliku õigusnormi iseloom ja kas see järgib teistsuguseid eesmärke kui liidu õigus, isegi kui need siseriiklikud õigusnormid mõjutavad liidu õigust vaid kaudselt, ning seda, kas selles valdkonnas on olemas liidu õiguse erinormid või normid, mis võivad seda valdkonda mõjutada“ (kohtuotsus, 6.3.2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 25).

35 — Vt eelkõige kohtuotsused, 8.5.2013, Ymeraga jt (C-87/12, EU:C:2013:291, punktid 40–43); 6.3.2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punktid 20–33) ja 10.7.2014, Julián Hernández jt (C-198/13, EU:C:2014:2055, punktid 32–37).

36 — Nimetatud artikkel 20 näeb vastavalt ette, et „[k]õik on seaduse ees võrdsed“; nimetatud artikli 21 lõige 1, et „[k]eelatud on igasugune diskrimineerimine […] puuete […] tõttu“; nimetatud artikkel 26, et „[l]iit tunnustab ja austab puuetega inimeste õigust saada kasu meetmetest, mille eesmärk on tagada nende iseseisvus, sotsiaalne ja tööalane integratsioon ning osalemine ühiskonnaelus“, ja nimetatud artikkel 30, et „[i]gal töötajal on õigus kaitsele põhjendamatu vallandamise eest liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavade kohaselt“.

37 — Vt eelkõige kohtuotsused, 8.5.2013, Ymeraga jt (C-87/12, EU:C:2013:291, punkt 40) ja 10.7.2014, Julián Hernández jt (C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika) ja kohtumäärus, 23.2.2016, Garzón Ramos ja Ramos Martín (C-380/15, ei avaldata, EU:C:2016:112, punkt 25).

38 — Kohtuotsuses, 19.4.2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punktid 23 ja 24) täpsustas Euroopa Kohus, et *„direktiiv 2000/78 ise* ei sätesta vanuse alusel diskrimineerimise keelu üldpõhimõtet, vaid *kõigest konkretiseerib seda põhimõtet tööhõive ja elukutse küsimustes, mistõttu ei ole direktiiviga antud kaitse ulatuslikum kui selle põhimõttega antud kaitse*. Euroopa Liidu seadusandja soovis direktiivi vastuvõtmisega *määrata kindlaks täpsema raamistiku*, et hõlbustada võrdse kohtlemise põhimõtte tegelikku rakendamist ja *eeskätt näha ette võimalikud erandid sellest põhimõttest*, piiritledes selgemalt nende erandite kohaldamisala“. Ta lisas, et „[*nimetatud põhimõte] on kohaldatav* sellisele olukorrale nagu põhikohtuasjas, *tingimusel et see olukord jääb direktiivis 2000/78 sätestatud diskrimineerimiskeelu kohaldamisalasse*“ (kohtujuristi kursiiv).

39 — Vt eelkõige kohtuotsused, 11.11.2014, Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359, punktid 23 ja 24); 13.11.2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, punkt 25); 21.1.2015, Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, punktid 16 ja 17) ja 2.6.2016, C (C-122/15, EU:C:2016:391, punktid 18 ja 28–30).

40 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 51 jj.

65. Kõiki neid tegureid arvestades leian ma esimese võimalusena, et käesolevas kohtuasjas ei ole direktiivi 2000/78 artikleid 4 ja 7 vaja tõlgendada, isegi mitte harta sätete seisukohast. Esitan siiski teise võimalusena mõned seisukohad juhuks, kui Euroopa Kohus seda soovitust ei järgi.

3. Direktiivi 2000/78 osutatud sätete tõlgendamine teise võimalusena

66. Märgin kõigepealt, et Bulgaaria valitsus esitas oma seisukohtades pika arutluskäigu direktiivi 2000/78 artikli 2 lõike 5[41] kohta, et väita, et niisugused õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on tema arvates selle õigusnormi seisukohast lubatavad[42]. Kuna aga eelotsusetaotluse esitanud kohus ei taotlenud konkreetselt selle tõlgendamist[43] Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimustes ega oma eelotsusetaotluse põhjenduses ega esitanud mingeid andmeid selle kohta, isegi mitte kaudselt[44], leian, et mul ei ole vaja selle kohta ainult teise võimalusena seisukohta avaldada. Märgin lihtsalt, et – nagu Bulgaaria valitsus seda tunnistab – on nimetatud artikli 2 lõiget 5 Euroopa Kohtu praktikas tõlgendatud kitsalt, põhjusel, et selle sättega on kehtestatud erand diskrimineerimiskeelu põhimõttest[45].

67. Direktiivi 2000/78 artikli 4 kohta, mida palutakse sõnaselgelt tõlgendada teises eelotsuse küsimuses, märgin, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei selgitanud kuidagi, kuidas on selle sätte Euroopa Kohtu poolt tõlgendamine tema menetluses oleva kohtuvaidluse lahendamiseks tarvilik[46]. Selle artikli lõike 1 kohta esitas kirjalikud seisukohad ainult Bulgaaria valitsus, milles ta tuletab meelde, et Euroopa Kohus on otsustanud, et seda sätet tuleb tõlgendada kitsalt, kuna see võimaldab teha erandit diskrimineerimiskeelu põhimõttest,[47] ja ta kinnitab, et nimetatud lõikega on siin asjassepuutuvad siseriiklikud õigusnormid lubatud[48].

68. Mul aga on põhikohtuasja andmeid arvestades raske mõista, mil määral oleks direktiivi 2000/78 artikli 4 võimalik kohaldamine käesoleval juhul mõeldav ja seega selle tõlgendamine asja sisulise küsimuse jaoks tarvilik. Selle artikliga on nimelt lubatud, et erinevat kohtlemist ei peeta diskrimineerimiseks, „kui see omadus on teatud *kutsetegevuse laadi või sellega liituvate tingimuste tõttu oluline ja määrav kutsenõue*, tingimusel, et eesmärk on õigustatud ja nõue sellega proportsionaalne“[49]. Ent Bulgaaria õigusnormiga, milles on siin küsimus, kehtestatakse aga erinev kohtlemine selle poolest, et sellega kaitstakse eriliselt töötajaid, ja mitte ametnikke, kuid selle eripäraks on see, et seda kohaldatakse ka töötajatele, kes töötavad avalikus sektoris ja kes võivad seega teha sama

41 — Nimetatud lõike 5 kohaselt direktiiv 2000/78 „ei piira siseriikliku õigusega sätestatud meetmeid, mis demokraatlikus ühiskonnas on vajalikud avaliku julgeoleku ja korra tagamiseks, kuritegude ennetamiseks, tervise ning teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks“.

42 — See valitsus väidab nimelt, et „avaliku teenistuse seaduses sätestatud personalieeskirjade kohase teenistussuhte stabiilsus tagab avaliku halduse ülesannete tõhusa ja ettearvatava täitmise ühiskonna huvides, nagu ka avaliku korra hoidmise“.

43 — Tõsi on, et – nagu märgib see valitsus – teises eelotsuse küsimuses küsitakse Euroopa Kohtult, kas niisugused õigusnormid on „direktiivi [2000/78] artikliga 4 ja teiste sätetega […] kooskõlas“, kuid ma leian, et selle väljendusega peetakse silmas peamiselt artikli 4 tõlgendamist seoses selle direktiivi teiste sätetega.

44 — Nimelt võib Euroopa Kohus tuletada liikmesriigi kohtu esitatud aspektide kogumist ja eelkõige eelotsusetaotluse põhjendustest need liidu õiguse aspektid, mida on vaidluse eset silmas pidades vaja tõlgendada (eelkõige kohtuotsused, 1.10.2015, Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, punkt 34, ja, 29.9.2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, punkt 43), kuid need andmed minu arvates nimetatud artikli 2 lõike 5 võimaliku tõlgendamise osas käesoleval juhul puuduvad.

45 — Vt eelkõige kohtuotsus, 12.12.2013, Hay (C-267/12, EU:C:2013:823, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

46 — Vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 94 on möödapääsmatult vajalik, et liikmesriigi kohus selgitaks kas või minimaalselt põhjusi, mille alusel ta on valinud välja liidu õiguse sätted, mida ta palub tõlgendada, samuti seost, mille ta on tuvastanud nende sätete ja tema menetluses olevas kohtuasjas kohaldatavate siseriiklike õigusnormide vahel (Vt eelkõige kohtuotsused, 10.3.2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punkt 115, ja, 5.7.2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punktid 19 ja 20).

47 — Vt kohtuotsus, 13.11.2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

48 — See valitsus tugineb oma argumentides selle kohta „puuetega inimeste õiguste kaitsele, mis on sätestatud avaliku teenistuse seaduses“ ja „vajaduse korral tagada vajalikud tingimused, mis võimaldaksid avalik-õiguslikul asutusel täita tõhusalt ja ettearvatavalt oma ülesandeid ühiskonna huvides“.

49 — Kohtujuristi kursiiv. Samamoodi on direktiivi 2000/78 põhjenduses 17 sätestatud, et selle direktiiviga „ei nõuta sellise isiku palkamist, ametialast edutamist, tööl hoidmist või koolitust, kes ei ole pädev, võimeline või valmis täitma asjaomase töökohaga seotud olulisi ülesandeid või läbima vastavat koolitust“.

kutsetööd mis ametnikud. Seepärast ei puuduta kõnealune eristamistegur „omadust“, mis oleks „seotud [ühe] direktiivi 2000/78 artiklis 1 nimetatud põhjusega“ ja mis kujutaks endast „olulist ja määravat kutsenõuet“, vastavalt nimetatud artikli 4 kohaldamise tingimustele, mis on kindlaks määratud Euroopa Kohtu praktikas [50].

69. Igal juhul näib mulle, et selle artikli 4 sisu, nagu seda on tõlgendatud varasemates Euroopa Kohtu otsustes, ei võimalda kuidagi arvestada, et niisugused siseriiklikud õigusnormid oleksid liidu õiguse nõuetega vastuolus.

70. Direktiivi 2000/78 artikli 7 kohta, mille kohta on esitatud kolmas eelotsuse küsimus, märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et „ei ole selge, kas Bulgaaria Vabariigi õigusnorme, mis kujutavad endast puuetega inimeste kaitseks võetud erimeetmeid, kuid kehtivad vaid töölepingu alusel töötavate isikute suhtes, saab juhul, kui need oleksid kohaldatavad ka avalikus teenistuses, pidada lubatud positiivseks toimimisviisiks [nimetatud] artikli 7 tähenduses“.

71. Selles suhtes märgin, et nimetatud artikli 7 lõikes 1 on sätestatud, et „võrdse kohtlemise põhimõte [ei takista] ühtki liikmesriiki säilitamast või kehtestamast erimeetmeid ükskõik millise artiklis 1 nimetatud põhjusega seotud halvemuse ärahoidmiseks või heastamiseks“ ja seda selleks, et tagada „täielik[…] [kutsealane] võrdõiguslikkus[…]“. [51] Sama artikli 7 lõige 2 kinnitab seda võimalust võtta positiivseid rakendusmeetmeid konkreetsemalt puuetega inimeste heaks [52], kui need meetmed võetakse nende isikute töötervishoiu ja -ohutuse kaitse või nende töökeskkonda integreerimise edendamise eesmärgil. [53]

72. Need sätted, mis säilitavad liikmesriikide suveräänsuse [54], annavad neile õiguse, mitte aga ei pane neile kohustust, tegutseda selleks, et positiivselt korrigeerida tegelikkuses eksisteerivat ebavõrdsust. Nagu nimelt märgiti direktiivi 2000/78 ettevalmistavate materjalide [55] raames, „võib võrdne kohtlemine iseenesest olla ebapiisav, kui sellega ei saavutata tegelikku võrdõiguslikkust“ [56] [siin ja edaspidi on viidatud materjale osundatud mitteametlikus tõlkes] ja „võib eeldada ka asjaomastele isikuterühmadele eriõiguste andmist“ [57].

50 — Vt kohtuotsus, 13.9.2011, Prigge jt (C-447/09, EU:C:2011:573, punkt 66 ja seal viidatud kohtupraktika).

51 — Vt ka direktiivi 2000/78 põhjendus 26.

52 — Kohtuotsuses, 17.7.2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punktid 40 ja 42) märkis Euroopa Kohus, et tegu on „sätetega, mis käsitlevad positiivse diskrimineerimise meetmeid nende isikute kasuks, kes ise on puudega“.

53 — Direktiivi 2000/78 artikli 2 lõike 2 punktist ii tuleneb, et niisugused puuetega inimeste kasuks võetud meetmed ei kujuta endast kaudset diskrimineerimist.

54 — Mulle näib, et direktiivi 2000/78 artikliga 7 on selle mõjualast välja jäetud positiivse diskrimineerimise meetmed, mille kohta on direktiivi põhjenduses 27 meelde tuletatud, et „nõukogu [kehtestas] [oma soovituses 86/379] suunised, milles tuuakse näiteid positiivsest toimimisviisist puuetega inimeste tööhõive ja koolituse edendamisel“.

55 — Vt komisjoni selgitusi selle ettepaneku artikli 6 (nüüd artikkel 7) kohta, mille tulemusel võeti vastu direktiiv 2000/78 (KOM(1999) 565 lõplik), milles viidatakse Euroopa Kohtu praktikale naiste positiivse erikohtlemise kohta (Vt selle kohta eelkõige kohtuotsused, 11.11.1997, Marschall, C-409/95, EU:C:1997:533, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika, ja 28.3.2000, Badeck jt, C-158/97, EU:C:2000:163, punkt 23).

56 — Oma ettepanekus direktiivi 2000/78 muutmiseks (KOM(2008) 426 lõplik, lk 10) tuletab komisjon meelde, et sageli „ei tähenda formaalne võrdõiguslikkus tegelikku võrdõiguslikkust“, ja ta rõhutab, et samalaadsed sätted „positiivse toimimisviisi“ kohta on olemas kõikides direktiivides, mille aluseks on EÜ artikkel 13 (nüüd ELTL artikkel 19) ja mis käsitlevad diskrimineerimiskeeldu.

57 — Samuti on märgitud, et „positiivne erikohtlemine võimaldab saavutada mitte formaalset võrdõiguslikkust, mille all „mõistetakse eri rühmadesse kuuluvate isikute võrdset kohtlemist“, vaid sisulist võrdõiguslikkust, mille all mõistetakse rühmadevahelist võrdõiguslikkust, kollektiivset võrdõiguslikkust“ (vt Martin, D., Morsa, M., Gosseries, P. ja Buelens, J. koordineerimisel *Droit du travail européen: questions spéciales*, Larcier, Bruxelles, 2015, lk 539).

73. Nagu Bulgaaria valitsus ja komisjon, leian ka mina, et kui oletada, et Euroopa Kohus loeb niisugused õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, direktiivi 2000/78 artikli 7 ja konkreetselt selle lõike 2 kohaldamisalasse kuuluvaks, nagu väidab see valitsus [58], ei viita miski nendes sätetes sellele, et liikmesriik ei või ette näha, et meetmeid, mille ta võtab konkreetse isikuterühma tervise kaitseks, kohaldatakse ainult sellele isikuterühmale, käesoleval juhul töötajatele [59].

74. Järelikult leian ma teise võimalusena, et kui Euroopa Kohus otsustab tõlgendada direktiivi 2000/78 artikleid 4 ja 7, siis tuleks neid tõlgendada nii, et niisugused õigusnormid ei ole nende sätetega vastuolus.

C. *Puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni sätete piiratud mõju (esimene küsimus)*

1. Esimese eelotsuse küsimuse sõnastus

75. Ennekõike näib, et esimene eelotsuse küsimus selle kohta, kas „[puudeid käsitleva ÜRO] konventsiooni artikli 5 lõige 2 lubab […] näha [niisuguse] seadusega ette [nagu põhikohtuasjas]“, on sisuliselt taotlus, et Euroopa Kohus tõlgendaks õigusnormi, mis ei kuulu ei liidu esmasesse ega teisesesse õigusesse. Niisugune toiming jääb aga ELTL artikli 267 lõike 1 alusel Euroopa Kohtu pädevusest välja.

76. Eelotsusetaotluse põhjendustest nähtub siiski, et see küsimus on õigustatud vajadusest tõlgendada direktiivi 2000/78 kooskõlas puudeid käsitleva ÜRO konventsiooniga, võttes arvesse Euroopa Kohtu praktikat [60]. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul nõuab konventsiooni ja konkreetsemalt selle artikli 5 lõige 2 [61] „puuetega inimestele […] [seadusega] võrdse[t] ja tõhusa[t] õiguslik[k]u kaitse[t] *mis tahes alustel toimuva diskrimineerimise eest, ja seda mitte üksnes teatavate* kaitstavate *tunnuste alusel, mis on kindlaks määratud Euroopa Liidu teiseses õiguses*“. [62]

77. Esimest küsimust tuleb seega mõista nii, et sellega tahetakse sisuliselt kindlaks määrata, kas direktiivi 2000/78 tõlgendamisel selle konventsiooni seisukohast saab arvestada, et niisugused õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on liidu õigusega vastuolus, kuna need tekitavad sama tüüpi puudega töötaja ja ametniku erineva kohtlemise, ehkki nendes õigusnormides aluseks võetud eristamiskriteerium ei ole puue, vaid neid kahte puuetega inimeste kategooriat nende tööandjaga siduva töösuhte erinev laad, ja isegi kui viimati nimetatud kriteeriumit nimetatud direktiivi artiklis 1 ammendavalt koostatud keelatud diskrimineerimispõhjuste loetelus ei ole.

78. Täpsustan kohe aluses, et see ümbersõnastamisvajadus [63] kehtib ka neljanda eelotsuse küsimuse ühe osa kohta selles osas, kus on nimetatud „rahvusvahelise õiguse sätete järgimist“ väljenduses, millega eelotsusetaotluse esitanud kohus peab minu arvates silmas – isegi kui ta ei ole oma taotlust selles aspektis täpsustanud – konkreetsemalt puudeid käsitlevat ÜRO konventsiooni ja mõju, mis oleks kohustusel selle akti nõudeid täita vahendite osas, mis tuleb rakendada niisugustel asjaoludel nagu põhikohtuasjas võimaliku diskrimineerimise heastamiseks [64].

58 — Tuletan siinkohal siiski meelde, et asjaomaste Bulgaaria õigusnormide ese on mõnda nendes õigusnormides osutatud haigustest põdevate töötajate, mitte aga spetsiifiliselt iseenesest puuetega inimeste kaitse (vt käesoleva ettepaneku punktid 17 ja 18 ning joonealune märkus 4).

59 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 35.

60 — Siinkohal viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus sõnaselgelt kohtuotsusele, 18.3.2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159).

61 — Nimetatud lõike 2 kohaselt „[o]salisriigid [mitte ainult] keelustavad mis tahes diskrimineerimise puude alusel [vaid ka] *tagavad puuetega inimestele võrdse ja tõhusa õigusliku kaitse mis tahes alustel toimuva diskrimineerimise eest*“ (kohtujuristi kursiiv).

62 — Kohtujuristi kursiiv.

63 — Siinkohal tuletatakse meelde, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on Euroopa Kohtul see õigus esitatud küsimusi ümber sõnastada, et anda liikmesriigi kohtule tema menetluses oleva kohtuvaidluse lahendamiseks tarvilik vastus (eelkõige kohtuotsus, 17.1.2013, Hewlett Packard Europe, C-361/11, EU:C:2013:18, punkt 35).

64 — Vt ka käesoleva ettepaneku punkt 96 jj.

2. Puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni õiguslike tagajärgede piiratud ulatus liidu õiguse suhtes

79. Bulgaaria valitsus väitis oma kirjalikus vastuses Euroopa Kohtu küsimustele, et puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni artikli 5 lõigetest 2 ja 4 koostoimes artikli 27 lõike 1 punktidega g ja h[65] ning artikli 4 lõike 1 punktidega d ja e[66] tuleneb tema arvates, et selles konventsioonis tehakse vahet kohustustel, mis on liikmesriikidel puuetega inimeste õiguste suhtes avalikus sektoris, ja nende kohustustel sama kategooria isikute õiguste suhtes erasektoris, ning et seega on lubatud kasutada liikmesriikide eeskirjades niisugust eristamiskriteeriumit[67]. Selle valitsuse sõnul ei tekita Bulgaaria õigusnormid ametnike teenistussuhte eripära arvestades[68] õiguslikku lünka, mille tõttu oleks avaliku teenistuse seaduse artikli 106 lõike 1 punktis 2 ette nähtud juhul vaja kohaldada analoogia alusel seda kaitsemeedet viimaste kasuks.

80. Komisjon väitis oma kirjalikes seisukohtades, et kuna kõnealused siseriiklikud õigusnormid ei kuulu direktiivi 2000/78 kohaldamisalasse ja muid liidu õigusnorme, mis oleksid kohaldatavad, ei ole, on asjaomase liikmesriigi, s.o Bulgaaria Vabariigi kohus tagada puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni nõuete järgimine, millele saab tema kui selle konventsiooni osalisriigi vastu tugineda.

81. Tuletan sellega seoses, nagu Bulgaaria valitsus ja komisjongi, meelde, et Euroopa Kohus on juba korduvalt otsustanud, et kuna Euroopa Liit on puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni heaks kiitnud, on selle sätted liidu õiguskorra lahutamatu osa[69] ja seda alates nimetatud konventsiooni jõustumisest[70].

82. Vastupidi sellele, mida märgib P. Milkova oma kirjalikus vastuses Euroopa Kohtu küsimustele[71], tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et konventsiooniga on kehtestatud kohustused osalisriikidele ja kuivõrd selleks, et ÜRO konventsiooni sätted oleks täidetud või et neil tekiksid tagajärjed, peavad osalisriigid võtma vastu hilisemad aktid[72], ei ole konventsiooni sätete puhul tegemist sisult tingimusteta ja piisavalt täpsete sätetega, millest tulenevalt ei ole neil liidu õiguses vahetut õigusmõju[73].

65 — Nimetatud punktides g ja h on sätestatud, et selle konventsiooni osalised peavad võtma asjakohased meetmed, et eelkõige „[v]õtta puudega inimesi tööle avalikus sektoris“ ja „[e]dendada puuetega inimeste tööhõivet erasektoris“.

66 — Nimetatud punktides d ja e on ette nähtud, et selle konventsiooni osalised kohustuvad eelkõige „tagama, et avaliku võimu esindajad ja institutsioonid tegutseksid vastavalt [sellele] konventsioonile“ ja „[v]õtma kõiki asjakohaseid meetmeid, et kõrvaldada diskrimineerimine puude alusel kõigi isikute, organisatsioonide ja eraettevõtete poolt“.

67 — Selles suhtes väidan kohe vastu, et on ebatäpne võtta aluseks see, et põhikohtuasjas väidetav diskrimineerimine põhineb vahetegemisel avaliku sektori teenistuses töötavate ja erasektoris töötavate puuetega inimeste vahel (vt ka käesoleva ettepaneku punkt 38).

68 — Bulgaaria valitsus esitas oma kirjalikes seisukohtades *esimese eelotsuse küsimuse* kohta argumendid, et ametnike olukord ei ole töötajate omaga võrreldav, et järeldada sellest, et seega ei ole tema arvates „teisi eelotsuse küsimusi vaja analüüsida“. Märgin selle kohta lihtsalt, et asjaomaste isikukategooriate olukordade võrreldavuse test oleks asjakohane selleks, et kontrollida, kas käesolevas kohtuasjas esineb otsest diskrimineerimist direktiivi 2000/78 artikli 2 lõike 2 punkti a tähenduses. Need argumendid on siiski tulemusetud ja neid ei ole seega minu arvates vaja analüüsida, sest ma leian, et see direktiiv ei ole niisuguses kohtuvaidluses nagu põhikohtuasjas isegi kohaldatav.

69 — Vastupidi niisuguste rahvusvaheliste lepingute sätetele, millega liit ei ole ühinenud, nagu kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, mis võeti ÜRO peaassambleel vastu 16. detsembril 1966 (vt kohtuotsus, 28.7.2016, Ministrite nõukogu, C-543/14, EU:C:2016:605, punkt 23).

70 — Vt eelkõige kohtuotsused, 11.4.2013, HK Danmark (C-335/11 ja C-337/11, EU:C:2013:222, punkt 30); 18.3.2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punkt 73) ja 22.5.2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punkt 68).

71 — P. Milkova on seisukohal, et puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni artikli 5 lõige 2 – mis tagab puuetega inimestele võrdse ja tõhusa õigusliku kaitse mis tahes alustel toimuva diskrimineerimise eest – on kohaldatav põhjusel, et selle sättega pannakse tema arvates piisavalt täpsed, selged ja tingimusteta kohustused ja et sellest tulenevalt tuleks Bulgaaria avaliku teenistuse seadust muuta.

72 — Nii sisaldab Euroopa Liidu puhul otsuse 2010/48 II lisa deklaratsiooni liidu pädevuse ulatuse kohta küsimustes, mida reguleeritakse ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooniga, ning liidet, milles on loetletud selle konventsiooniga reguleeritud küsimusi käsitlevad liidu õigusaktid.

73 — Tulenevalt sellest, et see rahvusvaheline leping on osalisriikide jaoks olemuselt programm, ei ole nimelt võimalik kontrollida liidu õigusakti nagu direktiivi 2000/78 kehtivust puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni seisukohast. Vt kohtuotsused, 18.3.2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punktid 85–90) ja 22.5.2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punkt 69).

83. Euroopa Kohus märkis siiski, et otsuse 2010/48 II lisa liites on sõnaselgelt nimetatud direktiivi 2000/78 „nende liidu aktide hul[gas], mis puudutavad ÜRO konventsioonis käsitletavaid küsimusi“, mis puudutavad konkreetsemalt „iseseisvat elu ning sotsiaalset kaasatust, tööd ja tööhõivet“. Nagu märgib Bulgaaria valitsus oma kirjalikes seisukohtades, järeldas Euroopa Kohus sellest, et nimetatud konventsioonile võib tugineda direktiivi 2000/78 tõlgendamiseks, mida tuleb teha niipalju kui võimalik kooskõlas selle konventsiooniga, arvestades liidu sõlmitud rahvusvaheliste lepingute ülimuslikkust teisese õiguse aktide suhtes [74].

84. Seepärast kohandas Euroopa Kohus pärast puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni ratifitseerimist liidu poolt oma mõiste „puue“ määratlust direktiivi 2000/78 tähenduses, korrates nimetatud konventsiooni artikli 1 teises lõigus kasutatud termineid [75], ja määratles mõiste „mõistlikud abinõud“ selle direktiivi artikli 5 tähenduses [76], võttes arvesse sama konventsiooni artikli 2 neljanda lõigu sõnastust [77].

85. Leian siiski, et käesolevas kohtuasjas ei ole vaja tõlgendada direktiivi 2000/78 puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni seisukohast, sest minu arvates ei kuulu põhikohtuasi eespool nimetatud põhjustel [78] selle direktiivi kohaldamisalasse. Järgnevad seisukohad on seega esitatud täielikkuse huvides ainult teise võimalusena.

3. Direktiivi 2000/78 tõlgendamine teise võimalusena puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni seisukohast

86. Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul sisuliselt kindlaks määrata, kas direktiivi 2000/78 esemelist kohaldamisala võib mõista laialt, arvestades puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni artikli 5 lõike 2 sisu [79].

87. Komisjon märkis kirjalikus vastuses Euroopa Kohtu küsimustele, et nimetatud artikli 5 lõige 2 nimetab puude osas selgelt sama artikli lõikes 1 väljendatud võrdõiguslikkuse ja diskrimineerimiskeelu põhimõtteid. Ta kinnitas, et see säte ei anna ulatuslikumat kaitset, kui on juba antud direktiivi 2000/78 artiklitega 2 ja 5 [80]. Peale selle väitis ta, et nimetatud lõikes 2 sätestatud „[puuetega inimeste] võrdse ja tõhusa õigusliku kaitse [põhimõte] mis tahes alustel toimuva diskrimineerimise eest“ on kohaldatav vaid siis, kui diskrimineerimine põhineb puudel, millega ei ole komisjoni arvates käesoleval juhul tegu.

74 — Vt eelkõige kohtuotsused, 11.4.2013, HK Danmark (C-335/11 ja C-337/11, EU:C:2013:222, punktid 29, 31 ja 32); 18.3.2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punktid 72, 74 ja 75) ja 22.5.2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punktid 68 ja 70).

75 — Vt eelkõige kohtuotsused, 11.4.2013, HK Danmark (C-335/11 ja C-337/11, EU:C:2013:222, punktid 36–39); 18.12.2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punkt 53) ja 26.5.2016, Invamed Group jt (C-198/15, EU:C:2016:362, punkt 33) ning kohtujuristi ettepanek, Bot, kohtuasi Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:371, punkt 40 ja seal viidatud doktriin). Komisjon rõhutas „2014. aasta aruan[des] [harta] kohaldamise kohta“ (KOM[2015] 191 lõplik, lk 14)) samuti, et „[k]uigi harta ei sisalda kohustust, et seda tuleb tõlgendada kooskõlas ÜRO lepingutega, viitab Euroopa Liidu Kohus ELi õigusest tulenevate õiguste tõlgendamisel ka ÜRO õigusaktidele“, ja eelkõige puudeid käsitlevale ÜRO konventsioonile.

76 — Nimetatud artikli 5 alusel on tööandja kohustatud võtma vajalikud meetmed, et võimaldada puuetega inimesel tööle pääseda, töös osaleda või edeneda või saada koolitust, kui sellised meetmed ei põhjusta tööandjale ebaproportsionaalselt suurt koormust.

77 — Vt kohtuotsused, 11.4.2013, HK Danmark (C-335/11 ja C-337/11, EU:C:2013:222, punkt 48 jj) ja 4.7.2013, komisjon *vs*. Itaalia (C-312/11, ei avaldata, EU:C:2013:446, punkt 58).

78 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 44 jj.

79 — Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punktid 76 ja 77.

80 — Nimetatud artiklid 2 ja 5 käsitlevad vastavalt „diskrimineerimise mõistet“ ja „mõistlikke abinõusid puuetega inimeste arvessevõtmiseks“.

88. Märgin omakorda, et nii puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni artiklist 2[81] kui ka artiklist 4[82] nähtub, et selle konventsiooniga on keelatud konkreetselt igasugune *diskrimineerimine puude alusel*[83]. Sama nähtub konkreetselt[84] selle konventsiooni artiklist 27, mille lõike 1 punktiga a on keelatud „puude alusel diskrimineerimine kõikide töövormidega seotud kõigis küsimustes“, ja nimelt „töösuhte jätkamise“ osas, mis hõlmab võimalikku kaitset töösuhte ülesütlemise korral. Põhikohtuasjas kõne all oleva Bulgaaria õigusnormi sätetest tulenev erinev kohtlemine põhineb aga töösuhte olemusel, mitte P. Milkova puudel.

89. Lisaks olen ma seisukohal, et puudeid käsitleva ÜRO konventsiooniga püütakse tagada *võrdne kohtlemine mitte kõikide puuetega inimeste kategooriate vahel*, vaid mingi puudega inimeste ja nende inimeste vahel, kellel seda puuet ei ole. Nimelt tuleneb nimetatud konventsiooni paljudest sätetest, et selle konventsiooni eesmärk on soodustada *puuetega inimeste võrdõiguslikkust „teiste inimestega“*[85]. See väline võrdluspunkt[86] ilmneb konventsiooni artikli 1 lõikes 2, milles on määratletud konventsiooni ese ja nimelt see, mida tuleb mõista mõiste „puuetega inimesed“ all, pidades sõnaselgelt silmas [võrdõiguslikkust] „teistega võrdsetel alustel“[87]. Selle üks variant on esitatud konventsiooni artiklis 7, kus on nimetatud võrdõiguslikkust „teiste lastega võrdsetel alustel“[88]. Samamoodi on selle artiklis 2 määratletud mõiste „diskrimineerimine puude alusel“, viidates osutatud õiguste ja vabaduste kasutamisele puuetega inimeste poolt „teistega võrdsetel alustel“[89]. Seda väljendit on korratud terves reas teistes nimetatud konventsiooni artiklites, mis puudutavad puuetega inimeste õigusi, mida konventsiooni eesmärk on edendada ja kaitsta ning mille täie- ja võrdõiguslikku kasutamist tagada[90], ning käesoleval juhul konkreetsemalt konventsiooni artiklis 27 töö ja tööhõive kohta[91].

81 — Milles on määratletud ainult „diskrimineerimine *puude alusel*“ (kohtujuristi kursiiv).

82 — Nimetatud artikli 4 lõike 1 esimeses lauses on sätestatud, et „[o]salisriigid kohustuvad tagama ja edendama kõigi puuetega inimeste kõigi inimõiguste ja põhivabaduste täielikku teostamist ilma *mis tahes diskrimineerimiseta puude alusel*“ (kohtujuristi kursiiv). Selle lõike punkt e kinnitab seda silmas peetud eesmärki.

83 — Isegi kui nimetatud konventsiooni teatavates sätetes on nimetatud muid võimalikke diskrimineerimispõhjuseid (Vt eelkõige põhjendused p ja s ja artikli 8 lõike 1 punkt b).

84 — Vt ka nimelt nimetatud konventsiooni põhjendus h, artikli 25 esimene lõik ja artikli 28 lõiked 1 ja 2.

85 — Märgin, et konventsiooni eelnõu teatavad sätted (vt I lisa kõnealuse konventsiooni väljatöötamise eest vastutava erikomitee töörühma aruandes, mis avaldati 27. jaanuaril 2004, UN Doc. A/AC.265/2004/WG.1) sisaldasid väljendust „sur un pied d'égalité“ [võrdsetel alustel], mis ei ole nii sõnaselge, kui lõpptekstis kasutatud väljendid. Sellised olid näiteks nimetatud eelnõu artikkel 1 ja artikli 7 lõige 2 ning artiklid 18, 21 ja 24. Seevastu selle artiklites 9, 13 ja 14 oli täpsustatud: „*teistega* võrdsetel alustel“ (kohtujuristi kursiiv).

86 — Õiguse võrdõiguslikkusele, nagu see on nimetatud konventsioonis ette nähtud, „suhtelisust“ on rõhutanud Waddington, L., „Equal to the Task? Re-Examining EU Equality Law in the Light of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities“, *European Yearbook of Disability Law*, *Volume 4*, Quinn, G., Waddington, L. ja Flynn, E. juhtimisel, Intersentia, Cambridge, 2013, lk 177.

87 — Selle mõiste analoogne määratlus on esitatud nimetatud konventsiooni preambuli punktis e.

88 — Vt ka nimetatud konventsiooni preambuli punkt r.

89 — „*Diskrimineerimine puude alusel*“ – puude alusel *mis tahes vahetegemine*, välistamine või piiramine, mille eesmärk või tagajärg on kõigi inimõiguste ja põhivabaduste *teistega võrdsetel alustel* tunnustamise, teostamise või kasutamise tõkestamine või tühistamine“ (kohtujuristi kursiiv).

90 — Need on artikkel 9 – Juurdepääsetavus; artikkel 10 – Õigus elule; artikkel 12 – õigusvõime tunnustamise kohta; artikkel 13 – Juurdepääs õigusemõistmisele; artikkel 14 – Vabadus ja isikupuutumatus; artikkel 15 – Kaitse piinamise ja julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise eest; artikkel 17 – Isikupuutumatuse kaitse; artikkel 18 – Liikumise ja riikliku kuuluvuse vabadus; artikkel 19 – Iseseisev elu ja kogukonda kaasamine; artikkel 21 – Sõna ja arvamusvabadus ning juurdepääs informatsioonile; artikkel 22 – Privaatsuse austamine; artikkel 23 – Kodu ja perekonna austamine; artikkel 24 – Haridus; artikkel 29 – Osalemine poliitilises ja avalikus elus, ning artikkel 30 – Osalemine kultuurielus, vaba aja, puhke- ja sporditegevuses.

91 — Nimetatud artikli 27 lõike 1 sõnastus on osaliselt ära toodud käesoleva ettepaneku punktis 9. Selle artikli lõikes 2 on sätestatud, et „[o]salisriigid tagavad, et puuetega inimes[ed] […] on *teistega võrdsetel alustel* kaitstud sunniviisilise või kohustusliku töö eest“ (kohtujuristi kursiiv).

90. Analoogset väljendust kasutas Euroopa Kohus oma kohtuotsustes direktiivis 2000/78 sisalduvate mõistete kohta, mida tõlgendati kooskõlas puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni sätetega, nagu mõisted „puue“ või „mõistlikud abinõud“. Sellega seoses viitas Euroopa Kohus korduvalt „takistuste[le] [mis] tõkesta[vad] [puuetega] isiku täielikku ja tõhusat osalemist tööelus *teiste töötajatega võrdsetel alustel*“ [92], mitte puuetega inimeste eri kategooriate vahelisele võrdsusele. Mulle näib, et just seda sama silmas pidades ratifitseeris liit nimetatud konventsiooni [93].

91. Leian seega, et puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni sätted ei hõlma niisugust olukorda nagu põhikohtuasjas ja et igal juhul ei saa nende sätetega kooskõlas olev direktiivi 2000/78 tõlgendus seada asjaolu, et nimetatud direktiivi artiklis 1 [94] on diskrimineerimispõhjused loetletud ammendavalt, kahtluse alla nii, et sinna lisatakse põhjus, mis seondub puuetega inimeste kahte kategooriat siduvate töösuhete erineva laadiga.

92. Seepärast, kui Euroopa Kohus peab vajalikuks tõlgendada käesolevas kohtuasjas direktiivi 2000/78 kooskõlas puudeid käsitleva ÜRO konventsiooniga, tähendavad eespool esitatud kaalutlused minu arvates, et mõiste „diskrimineerimine puude alusel“ tuleb selle direktiivi tähenduses määratleda nii, et see tähendab olukorda, kus puudega isikuid koheldakse halvemini või neile kohaldatakse konkreetseid ebasoodsamaid tingimusi *võrreldes „teistega“*, see tähendab isikutega, kellel seda omadust ei ole, kuid kes on ülejäänud osas esimestega samaväärses olukorras. Samamoodi tuleks, samuti selle direktiivi kohaldamisel mõista „võrdse kohtlemise põhimõtte“ all puudega isikute suhtes seda, et sellele isikuterühmale tagatakse võrdõiguslikkus isikutega, kellel niisugust püsivat [töö]võimetust ei esine.

93. Lõpuks märgin konkreetsemalt käesoleva asja suhtes, et konventsiooni ühestki sättest ei tulene, et osalisriigid oleksid kohustatud töökoha kaotamise korral hoidma puudega inimest töökohal nii kaua kui võimalik, nii et P. Milkova võiks saada soodsama kohtlemise osaliseks, nagu ta taotles.

94. Isegi kui oletada, et puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni artikli 5 lõikes 2 on silmas peetud olukordi, mida direktiiv 2000/78 ei hõlma, nagu näib, et eelotsusetaotluse esitanud kohus mõistab, ei muudaks see minu arvates asja, arvestades et selle konventsiooni sätted ei ole liidu õiguses vahetult kohaldatavad [95] ja et need mõjutavad nimetatud direktiivi ainult direktiivi sätete kooskõlalise tõlgendamise osas, mille kohaldamisala määratlevad need sätted ise.

95. Kokkuvõttes olen esimese võimalusena seisukohal, et käesoleval juhul ei ole vaja tõlgendada direktiivi 2000/78 puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni seisukohast, ja teise võimalusena – kui Euroopa Kohus minu arvamust ei jaga, et ta annaks selle tõlgenduse, lähtudes sellest, et konventsiooni eesmärk on tagada võrdne kohtlemine mitte puuetega inimeste eri kategooriate vahel, vaid kõikide puuetega inimeste ja ilma puueteta inimeste vahel.

D. *Puuetega töötajate kaitset sätestavate siseriiklike eeskirjade isikulise kohaldamisala võimalik laiendamine (neljas küsimus)*

96. Neljas eelotsuse küsimus on esitatud teise võimalusena, sest see on juhuks, kus Euroopa Kohus vastab „esimesele ja kolmandale küsimusele […] eitavalt“.

92 — Kohtujuristi kursiiv. Vt eelkõige kohtuotsused, 11.4.2013, HK Danmark (C-335/11 ja C-337/11, EU:C:2013:222, punktid 38, 41, 47 ja 54); 4.7.2013, komisjon *vs.* Itaalia (C-312/11, ei avaldata, EU:C:2013:446, punktid 56 ja 59); 18.3.2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punktid 76 ja 80) ja 18.12.2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punktid 53, 59 ja 60).

93 — Nii on komisjoni pressiteadaandes selle ratifitseerimise kohta (teadaanne, 5.1.2011, IP/11/4) märgitud, et puudeid käsitlev ÜRO konventsioon „kohustab osalisriike tagama, et puuetega inimesed saaksid täielikult kasutada oma õigusi *kõigi teiste kodanikega võrdsetel alustel*“ [mitteametlik tõlge] (kohtujuristi kursiiv).

94 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 51 jj.

95 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 82.

97. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub sisuliselt selgitada, kas Bulgaaria Vabariigi ametiasutustel lasuv kohustus järgida nii nimetatud rahvusvahelise õiguse kui ka liidu õiguse norme nõuab, et niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas, tuleb puuetega inimesi – olenemata sellest, kas nad töötavad erasektoris või avalikus sektoris – koondamise [96] korral kaitsvate siseriiklike eeskirjade kohaldamisala laiendada nii, et neid kaitse-eeskirju kohaldataks ka sama puudega ametnikele, et viia need eeskirjad vastavusse töö saamisel ja kutsealale pääsemisel võrdse kohtlemise põhimõttega. P. Milkova on niisugusel seisukohal [97].

98. Eelotsusetaotlusest nähtub, et see küsimus on seotud asjaoluga, et Bulgaaria kohtud [98] kohaldavad asjaomaseid Bulgaaria õigusnorme kitsalt ja et see kitsas käsitlusviis ei pruugi olla kooskõlas liidu õigusnormidega tõlgendatult nimelt puudeid käsitleva ÜRO konventsiooni seisukohast [99], mis nõuavad kõikidele puuetega inimestele seadusega võrdset ja tõhusat kaitset diskrimineerimise eest.

99. Nagu Bulgaaria valitsus ja komisjon, leian ka mina, et arvestades piiritletud vastuseid, mille ma soovitan anda eelmistele eelotsuse küsimustele, ja arvestades neljanda küsimuse tingimuslikkust, ei ole viimati nimetatud küsimusele vaja vastata ja selle kohta konkreetset arutluskäiku esitada.

100. Kolmanda võimalusena ja igaks juhuks, arvestades liikmesriikide kohtute kohust tagada, et liikmesriik täidab täielikult oma liidu õigusest tulenevaid kohustusi, mis näib olevat neljanda eelotsuse küsimuse ajendanud problemaatika, viitan lihtsalt Euroopa Kohtu praktikale selles küsimuses ja konkreetsemalt kohtuotsustele, mis on tehtud liikmesriikide tööõigusalastest eeskirjadest tuleneva diskrimineerimise kohta [100].

V. Ettepanek

101. Esitatud põhjendusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Varhoven administrativen sad'i (Bulgaaria kõrgeim halduskohus) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, tuleb tõlgendada nii, et see ei ole kohaldatav olukorras, kus asjaomaste siseriiklike õigusnormidega kehtestatud erinev kohtlemine sama tüüpi puudega töötajate ja ametnike vahel ei põhine mitte puude kriteeriumil, vaid selle töösuhte laadil, mis seob neid kahte puuetega inimeste kategooriat nende tööandjaga.

96 — Need on nimelt tööseadustiku artikli 333 lõike 1 punktis 3 koostoimes sama seadustiku artikli 328 lõike 1 punktis 2 sätestatud eeskirjadega.

97 — P. Milkova väitis oma kirjalikus vastuses Euroopa Kohtu küsimustele, et kuna kõnealune siseriiklik õigusakt põhjustab puuetega inimeste erinevat kohtlemist, isegi kui selle erinevuse aluseks on töösuhte laad, mitte puue, tuleks tööseadustiku artikli 333 lõike 1 punkti 3 kohaldada analoogselt töölepingu alusel töötavate töötajatega ka puuetega töötajatele, kes on ametnikud, ja niisuguse sätte lisamisega avaliku teenistuse seadusesse kooskõlastada see õigusakt liidu õiguse eeskirjadega.

98 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 35 jj.

99 — Liikmesriigi poolt „rahvusvahelise õiguse sätete järgimise“ kohta, mida on nimetatud neljandas eelotsuse küsimuses, tuletan meelde, et Euroopa Kohus ei ole pädev otsustama eelotsuse korras niisuguse õigusküsimuse üle ja selles suhtes tuleb nimetatud küsimus ümber sõnastada (vt käesoleva ettepaneku punkt 75 jj).

100 — Seoses liikmesriikide kohtute kohustusega tõlgendada siseriikliku õiguse normi nii, et seda saaks kohaldada kooskõlas liidu õiguse sätetega, vt kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Fenoll (C-316/13, EU:C:2014:1753, punkt 55 jj ja seal viidatud kohtupraktika); kohtujurist Bot' ettepanek kohtuasjas DI (C-441/14, EU:C:2015:776, punkt 42 jj), ja kohtuotsus, 19.4.2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punkt 28 jj ja seal viidatud kohtupraktika).