EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

11. november 2004 *

mille esemeks on Cour administrative'i (Luksemburg) 21. novembri 2002. aasta otsusega EÜ artikli 234 alusel esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 25. novembril 2002, kohtuasjas järgmiste poolte vahel:

Johanna Maria Delahaye (abielunimi Boor)

versus

Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees C. W. A. Timmermans, kohtunikud C. Gulmann ja N. Colneric (ettekandja),

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

kohtujurist: P. Léger,
kohtusekretär: vanemametnik M. Múgica Arzamendi,

arvestades kirjalikku menetlust ja 6. mai 2004. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— Johanna Maria Delahaye (abielunimi Boor), esindaja: *avocat* R. Assa ja *avocat* N. Prüm-Carré,

— Luksemburgi valitsus, esindaja: S. Schreiner, keda abistas *avocat* A. Rukavina,

— Itaalia valitsus, esindajad: I. M. Braguglia ja D. Del Gaizo, keda abistas *avvocato dello Stato* A. Gingolo,

— Portugali valitsus, esindajad: L. Inez Fernandes ja M. A. Seiça Neves,

— Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: A. Aresu ja D. Martin,

olles 17. juuni 2004. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Põhiliselt käsitleb eelotsusetaotlus nõukogu 14. veebruari 1977. aasta direktiivi 77/187/EMÜ liikmesriikide nende seaduste ühtlustamise kohta, mis käsitlevad töötajate õiguste kaitset äriühingute, ettevõtete või nende osade üleminekul (EÜT L 61, lk 26) tõlgendamist.

2 Eelotsusetaotlus esitati J. M. Delahaye (abielunimi Boor) ja ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative'i (avaliku teenistuse ja haldusreformi minister) vahelises kohtuvaidluses seoses nimetatud ministri keeldumisega säilitada palk, mis tulenes J. M. Delahaye ja eraõigusliku juriidilise isiku Foprogest ASBL (mittetulundusühing, edaspidi „Foprogest") vahel algselt sõlmitud töölepingust, Foprogestile kuulunud ettevõtte üleminekul Luksemburgi riigile.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

3 Direktiivi 77/187 artikli 1 lõige 1 sätestab:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse äriühingu, ettevõtte või selle osa ülemineku suhtes teisele tööandjale lepingu alusel toimuva ülemineku või ühinemise tulemusena."

4 Direktiivi artikkel 2 sätestab:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

b) *omandaja* — füüsiline või juriidiline isik, kes artikli 1 lõikes 1 nimetatud üleminekul muutub tööandjaks äriühingu, ettevõtte või selle osa suhtes;

[...]".

5 Direktiivi artikli 3 lõiked 1 ja 2 sätestavad:

„1. Võõrandaja töölepingust või töösuhtest tulenevad õigused ja kohustused, mis kehtivad artikli 1 lõikes 1 nimetatud ülemineku kuupäeval, lähevad sellise ülemineku tagajärjel üle omandajale.

[...]

2. Pärast artikli 1 lõikes 1 nimetatud üleminekut jätkab omandaja kollektiivlepingu tingimuste täitmist samadel tingimustel, mida kohaldati võõrandaja suhtes sellise lepingu alusel kuni kollektiivlepingu lõpetamise või selle kehtivuse lõppemiseni või teise kollektiivlepingu jõustumise või kohaldamiseni.

Liikmesriigid võivad piirata ajavahemiku pikkust, mille jooksul selliseid tingimusi tuleb täita, tingimusel et selline ajavahemik ei ole lühem kui üks aasta."

6 Sama direktiivi artikkel 4 sätestab:

„1. Äriühingu, ettevõtte või selle osa üleminek ei saa iseenesest olla vallandamise põhjuseks võõrandaja või omandaja poolt. Käesolev säte ei takista sellist

vallandamist, mis võib toimuda majanduslikel, tehnilistel või organisatsioonilistel põhjustel, mis toovad kaasa muudatusi tööjõus.

[...]

2. Kui tööleping või töösuhe lõpetatakse, sellepärast et artikli 1 lõikes 1 nimetatud üleminek toob kaasa töötingimuste olulise muutuse töötaja kahjuks, loetakse tööandja vastutavaks töölepingu või töösuhte katkestamise eest."

7 Direktiivi 77/187 muudeti nõukogu 29. juuni 1998. aasta direktiiviga 98/50/EÜ (EÜT L 201, lk 88), mille ülevõtmistähtaeg möödus 17. juulil 2001 vastavalt direktiivi artiklile 2.

8 Direktiiviga 98/50 tehtud muudatusi arvestades kodifitseeriti direktiiv 77/187 nõukogu 12. märtsi 2001. aasta direktiiviga 2001/23/EÜ ettevõtjate, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 82, lk 16).

Siseriiklikud õigusnormid

9 Loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail' (24. mai 1989. aasta töölepinguseadus, *Mémorial* A 1989, lk 611; edaspidi „24. mai 1989. aasta seadus") artikkel 36 sätestab:

„1) Kui näiteks õigusjärgluse, müügi, ühinemise, varade ümberkujundamise või äriühinguks kujundamise tõttu muutub tööandja õiguslik seisund, jäävad kõik muudatuse kuupäeval kehtivad töölepingud kehtima uue tööandja ja ettevõtte töötajate vahel.

2) Lepingu alusel või ühinemise tulemusena toimuv üleminek ei saa iseenesest olla töölt vabastamise põhjuseks võõrandaja või omandaja algatusel.

Kui tööleping lõpetatakse, sellepärast et üleminek toob kaasa töötingimuste olulise muutuse töötaja kahjuks, loetakse tööandja vastutavaks töölepingu lõpetamise eest.

[...]".

10 Kõnealuse seaduse artikkel 37 sätestab:

„Igast töölepingu oluliste tingimuste töötaja kahjuks tehtud muudatusest ja selle jõustumise ajast tuleb töötajatele teatada artiklites 19 ja 20 ettenähtud vormis ja tähtaja jooksul, vastasel korral on muudatus kehtetu. Töötaja võib tööandjalt nõuda muudatuse põhjendamist ning tööandja on kohustatud seda tegema artiklis 22 ettenähtud vormis ja tähtaja jooksul.

[...]

Kui tööleping lõpetatakse seetõttu, et töötaja keeldub talle teatatud muudatustega nõustumast, võib selle peale esitada artiklis 28 ettenähtud hagi."

11 Luksemburgi riigi teenistuses olevate isikute palgatingimused ja palga suurus on määratud suurhertsogi määrusega.

Põhikohtuasi

12 J. M. Delahaye (abielunimi Boor) oli Foprogesti töötaja. Tema palka ei reguleerinud kollektiivleping.

13 Foprogesti eesmärk oli eelkõige edendada ja läbi viia koolitust tööotsijate ja töötute sotsiaalse ja kutsealase olukorra parandamiseks, et võimaldada nende esmakordset tulekut ja naasmist tööturule. Kõnealuse ühingu vahendid koosnesid peamiselt toetustest, annetustest ja annakutest.

14 Foprogesti tegevus anti üle Luksemburgi riigile, nimelt haridus-, koolitus- ja spordiministrile. Ülevõetud tegevus toimub praegu avaliku halduse teenuse vormis.

15 Alates 1. jaanuarist 2000 võeti J. M. Delahaye Luksemburgi riigi teenistusse. Riik võttis üle ka teised Foprogesti endised töötajad. Seetõttu sõlmiti riigi ja asjaomaste töötajate vahel uued töölepingud. Neil asjaoludel sõlmis J. M. Delahaye asjaomase ministriga 22. detsembril 1999 tähtajatu töölepingu.

16 Riigiteenistujate tasustamist käsitleva suurhertsogi määruse alusel määrati J. M. Delahaye'le madalam palk kui see, mida ta sai Foprogestiga sõlmitud algse lepingu alusel.

17 Kohtuistungil väitis ta, ilma et Luksemburgi riik oleks sellele vastu vaielnud, et tööstaaži arvestamata liigitas Luksemburgi riik ta palgaastmestikus esimese ametiastme viimasesse järku, mille tõttu ta kaotas 37% oma kuupalgast.

18 Põhikohtuasja poolte vahel on oluline erimeelsus selles, kas riik on pärast kõnealust üleminekut kohustatud säilitama kõik töötajate ja võõrandava ühingu vahelistest töölepingutest tulenevad töötajate õigused, sealhulgas õiguse töötasule.

Eelotsuse küsimused

19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et põhikohtuasja pooled on üksmeelel selles, et toimus ettevõtte üleminek 24. mai 1989. aasta seaduse artikli 36 mõttes, ning ta jagab seda seisukohta.

20 Nimetatud kohus lükkab otseselt tagasi põhikohtuasja hageja argumendi, et kõnealuse tegevuse liigitamise majandustegevuseks saab õiguspäraselt vaidlustada, kuna tegemist on töötuse vastu võitlemisega, mis võib kuuluda avaliku võimu ülesannete hulka. Sellega seoses viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtu 19. mai 1992. aasta otsusele kohtuasjas C-29/91: Redmond Stichting (EKL 1992, lk I-3189), mis käsitleb uimastisõltlaste abistamist, 10. detsembri 1998. aasta otsusele kohtuasjades C-173/96 ja C-247/96: Hidalgo jt (EKL 1998, lk I-8237), mis käsitleb eluasemeabi, ja 26. septembri 2000. aasta otsusele kohtuasjas C-175/99: Mayeur (EKL 2000, lk I-7755).

21 Kõnealusest kohtupraktikast lähtudes tõdeb eelotsusetaotluse esitanud kohus, et põhikohtuasjas on tegemist ettevõtte üleminekuga ühenduse õigusnormide mõttes.

22 Nimetatud kohus leiab, et arvestades kohtuasja eset apellatsioonimenetluses, tuleb kõigepealt uurida küsimust, kas 24. mai 1989. aasta seaduse artikkel 36, mille kohaldamisel tuleb lähtuda ühenduse õigusnormidest, täpsemalt direktiiviga 2001/23 kodifitseeritud direktiividest 77/187 ja 98/50, lubab seda, et avalikule sektorile ülemineku korral antakse töötajate õigused ja kohustused üle vaid „niivõrd, kuivõrd see on kooskõlas avaliku õiguse normidega", nagu on sedastatud edasikaevatud kohtuotsuses. Teisisõnu tuleb kindlaks määrata, kas riik, kes on omandaja, võib asendada varasema töölepingu sätted oma teenistujate suhtes kohaldatavate palgaeeskirjadega.

23 Esiteks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et põhimõtteliselt sätestavad ühenduse õigusnormid, et ettevõtte ülemineku korral lähevad võõrandaja — käesolevas asjas Foprogesti — õigused ja kohustused kõnealuse ülemineku tõttu üle omandajale — käesolevas asjas Luksemburgi riigile. Pealegi näeb 24. mai 1989. aasta seaduse artikkel 36 ette, et sellistel juhtudel jäävad kõik olemasolevad töölepingud kehtima uue tööandja ja ettevõtte töötaja vahel.

24 Teiseks märgib nimetatud kohus, et direktiivi 77/187 artikli 4 lõige 2 — mille sõnastust on korratud 24. mai 1989. aasta seaduse artikli 36 lõike 2 teises lõigus — sätestab, et juhul, kui tööleping või töösuhe lõpetatakse sellepärast, et üleminek toob kaasa töötingimuste olulise muutuse töötaja kahjuks, loetakse tööandja vastutavaks töölepingu või töösuhte lõpetamise eest.

25 Ta leiab, et ehkki sama direktiivi artikli 4 lõige 2 käsitleb töösuhte lõpetamise juhte, saab selle põhjal siiski teha vältimatu järelduse, et töötajate olukord võib ülemineku tõttu muutuda.

26 Jääb veel küsimus, kas omandaja — Luksemburgi riik — võib siseriiklikke avaliku õiguse norme järgides korraldada ülemineku tagajärjel ülevõetud töötajate palgatingimused ümber, mis teatud juhtudel võib viia töösuhte lõpetamiseni töötaja algatusel vastavalt direktiivi 77/187 artikli 4 lõikes 2 ettenähtud tingimustele, või vastupidi — kaslepingute jätkumise põhimõte paneb riigile tema õigusnormidest hoolimata kohustuse säilitada algse lepingu kohased palgatingimused.

27 Neil asjaoludel otsustas Cour administrative menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„[...] Arvestades eespool täpsustatud direktiivide 77/187/EMÜ, 98/50/EÜ ja 2001/23/EÜ sätteid — kas ettevõtte ülemineku korral eraõiguslikust juriidilisest isikust mittetulundusühingult riigile võib riik kui omandaja võtta üle vaid need võõrandaja õigused ja kohustused, mis on kooskõlas riigi avaliku õiguse normidega, eelkõige palgaeeskirjadega, kui palgatingimused ja palga suurus on kehtestatud suurhertsogi määrusega, võttes muu hulgas arvesse seda, et avaliku teenistuja staatus annab asjaomastele töötajatele seadusjärgseid eeliseid eelkõige karjääriarengu ja töökoha tagatuse valdkonnas ning et erimeelsuse korral töösuhte „olulise muutuse" osas kõnealuste direktiivide artikli 4 lõike 2 mõttes jääb asjaomastele töötajatele õigus nõuda töösuhte lõpetamist vastavalt asjakohastes sätetes ettenähtud tingimustele?"

Eelotsuse küsimus

28 Kohtujuristi ettepaneku punktis 27 esitatud põhjustel ei ole direktiivid 98/50 ja 2001/23 põhikohtuasja suhtes kohaldatavad. Seega on vaja tõlgendada üksnes direktiivi 77/187.

29 Oma küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus teada sisuliselt seda, kas viimati nimetatud direktiiviga on vastuolus, kui ettevõtte ülemineku korral eraõiguslikult juriidiliselt isikult riigile vähendab riik kui uus tööandja asjaomaste töötajate palka, et järgida avalikku teenistust reguleerivaid siseriiklikke õigusnorme.

30 Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt kuulub majandustegevuse üleminek eraõiguslikult juriidiliselt isikult avalik-õiguslikule juriidilisele isikule direktiivi 77/187 reguleerimisalasse. Direktiivi reguleerimisalasse ei kuulu ainult avaliku halduse struktuuri ümberkorraldamine ega haldusfunktsioonide üleandmine ametiasutuste vahel (Euroopa Kohtu 15. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-298/94: Henke, EKL 1996, lk I-4989, punkt 14, ja eespool mainitud Mayeuri kohtuotsus, punktid 29–34).

31 Direktiivi 77/187 artikli 3 lõike 1 kohaselt lähevad töölepingust või töösuhtest tulenevad võõrandaja õigused ja kohustused ülemineku tagajärjel üle omandajale.

32 Arvestades seda, et direktiivi 77/187 eesmärk on kõnealust valdkonda vaid osaliselt ühtlustada (vt eelkõige Euroopa Kohtu 10. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas 324/86: Tellerup, nn Daddy's Dance Hall, EKL 1988, lk 739, punkt 16, ja 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-4/01: Martin jt, EKL 2003, lk I-12859, punkt 41), ei ole selle direktiiviga vastuolus, kui tegevuse avalik-õiguslikule juriidilisele isikule ülemineku korral kohaldatakse siseriiklikke õigusnorme, mis näevad ette eraõiguslike töölepingute lõpetamise (vt selle kohta eespool mainitud Mayeuri kohtuotsus, punkt 56). Kuid seesugust töölepingu lõpetamist tuleb direktiivi 77/187 artikli 4 lõike 2 kohaselt käsitada kui otseselt üleminekust tulenevat töötingimuste olulist muutust töötaja kahjuks, seega tuleb sellistel asjaoludel pidada töölepingu lõpetamise eest vastutavaks tööandjat (vt eespool mainitud Mayeuri kohtuotsus, punkt 56).

33 Samamoodi on see juhul, kui riigiteenistujate olukorda reguleerivate siseriiklike õigusnormide kohaldamine toob kaasa üleminekust mõjutatud töötajate palga vähenemise, nagu põhikohtuasjas. Kui palk väheneb oluliselt, tuleb seda käsitada töötingimuste olulise muutusena asjaomaste töötajate kahjuks direktiivi artikli 4 lõike 2 mõttes.

34 Lisaks sellele on avalikku teenistust reguleerivaid siseriiklikke õigusnorme kohaldama ja tõlgendama pädevad ametiasutused kohustatud seda tehes arvestama võimalikult suurel määral direktiivi 77/187 eesmärki. Kõnealuse direktiivi mõttega oleks vastuolus, kui võõrandajalt ülevõetud töötaja staaži ei arvestataks juhul, kui riigiteenistujate olukorda reguleerivad siseriiklikud õigusnormid arvestavad riigiteenistuja staaži tema palga arvutamiseks.

35 Järelikult tuleb eelotsuse küsimusele vastata, et direktiiviga 77/187 ei ole põhimõtteliselt vastuolus, kui ettevõtte ülemineku korral eraõiguslikult juriidiliselt isikult riigile vähendab riik kui uus tööandja asjaomaste töötajate palka, et järgida avalikku teenistust reguleerivaid siseriiklikke õigusnorme. Kuid kõnealuseid õigusnorme kohaldama ja tõlgendama pädevad ametiasutused on kohustatud seda tehes arvestama võimalikult suurel määral nimetatud direktiivi eesmärki, võttes eelkõige arvesse töötaja staaži, juhul kui riigiteenistujate olukorda reguleerivad siseriiklikud õigusnormid arvestavad riigiteenistuja staaži tema palga arvutamiseks. Kui sellise arvutuse tulemusel töötaja palk oluliselt väheneb, on tegemist töötingimuste olulise muutusega üleminekust mõjutatud töötajate kahjuks, ning kui tööleping sellepärast lõpetatakse, tuleb direktiivi 77/187 artikli 4 lõike 2 kohaselt pidada töölepingu lõpetamise eest vastutavaks tööandjat.

Kohtukulud

36 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

Nõukogu 14. veebruari 1977. aasta direktiivi 77/187/EMÜ liikmesriikide nende seaduste ühtlustamise kohta, mis käsitlevad töötajate õiguste kaitset äriühingute, ettevõtete või nende osade üleminekul, tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole põhimõtteliselt vastuolus, kui ettevõtte ülemineku korral eraõiguslikult juriidiliselt isikult riigile vähendab riik kui uus tööandja asjaomaste töötajate palka, et järgida avalikku teenistust reguleerivaid siseriiklikke õigusnorme. Kuid kõnealuseid õigusnorme kohaldama ja tõlgendama pädevad ametiasutused on kohustatud seda tehes arvestama võimalikult suurel määral nimetatud direktiivi eesmärki, võttes eelkõige arvesse töötaja staaži, juhul kui riigiteenistujate olukorda reguleerivad siseriiklikud õigusnormid arvestavad riigiteenistuja staaži tema palga arvutamiseks. Kui sellise arvutuse tulemusel töötaja palk oluliselt väheneb, on tegemist töötingimuste olulise muutusega üleminekust mõjutatud töötajate kahjuks, ning kui tööleping sellepärast lõpetatakse, tuleb direktiivi 77/187 artikli 4 lõike 2 kohaselt pidada töölepingu lõpetamise eest vastutavaks tööandjat.

Allkirjad