Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
EVGENI TANCHEV
esitatud 30. septembril 2021 [1]

Kohtuasi C-283/20

CO,
ME,
GC
ja veel 42 isikut
versus
MJ,
Euroopa Komisjon,
Euroopa välisteenistus (EEAS),
Euroopa Liidu Nõukogu,
Eulex Kosovo

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud tribunal du travail francophone de Bruxelles (Brüsseli prantsuskeelne töökohus, Belgia))

Eelotsusetaotlus – Ühine välis- ja julgeolekupoliitika – Ühismeede 2008/124/ÜVJP Euroopa Liidu õigusriigimissiooni kohta Kosovos (Eulex Kosovo) – Euroopa Kohtu pädevus – Liidu rahvusvaheliste missioonide isikkoosseis – Töölepingutega seotud vaidlused – Missiooni juhi volitused – Rahvusvahelise isikkoosseisu tööandja kindlaksmääramine

I. Sissejuhatus

1. Käesolev Tribunal du travail francophone de Bruxelles'i (Brüsseli prantsuskeelne töökohus, Belgia) eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada nõukogu 4. veebruari 2008. aasta ühismeedet 2008/124/ÜVJP Euroopa Liidu õigusriigimissiooni kohta Kosovos EULEX KOSOVO,[2] mida on muudetud eelkõige nõukogu 12. juuni 2014. aasta otsusega 2014/349/ÜVJP.[3] Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on kirjeldanud, on käesolev kohtuasi seotud Eulex Kosovo rahvusvahelise isikkoosseisu endiste ja praeguste liikmete nõuetega, mis põhinevad muu hulgas nende töölepingute pikendamata jätmisel ja ametikohtade ümberkvalifitseerimisel pärast selle missiooni ümberkorraldamist. Eulex Kosovo on liidu rahvusvaheline missioon ühise välis- ja julgeolekupoliitika (edaspidi „ÜVJP") raames, mille isikkoosseisu kuuluvad rahvusvaheliste isikkoosseisu liikmete kategooria, mis tähistab lepingu

1 Algkeel: inglise.

2 ELT 2008, L 42, lk 92.

3 ELT 2014, L 174, lk 42.

alusel tööle võetud liidu ja kolmandate riikide kodanikke, samas kui missiooni juht on nõukogu poolt konkreetseks ajavahemikuks ametisse nimetatud isik, kes juhib missiooni isikkoosseisu ja koordineerib tegevust teiste liidu osapooltega operatsiooni toimumiskohas, mille eest ta vastutab. [4]

2. Käesolevas kohtuasjas tekkinud probleem tuleneb asjaolust, et põhikohtuasi puudutab ajavahemikku, mis eelnes ühismeetme 2008/124 muutmisele otsusega 2014/349, milles nähti Eulex Kosovole ette võimalus sõlmida lepinguid, värvata töötajaid ja olla kohtus menetlusosaliseks, mistõttu siin on tegemist missiooni juhi poolt tema enda nimel sõlmitud töölepingutega. Euroopa Kohtule esitatud põhiküsimus puudutab seega seda, kas ühismeetme 2008/124 asjakohaste sätete alusel võib missiooni juhti pidada sel ajavahemikul Eulex Kosovo teenistuses oleva rahvusvahelise isikkooseisu tööandjaks või kas selleks tuleks pidada mõnda teist üksust, kelle nimel missiooni juht tegutses, nagu Eulex Kosovo missiooni või ühte või mitut liidu institutsiooni ja organit, nimelt Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu välisteenistust (edaspidi „Euroopa välisteenistus“). Põhikohtuasjas on niisugune eristus vajalik, et teha kindlaks kostja, kelle vastu tuleb nõuded esitada.

3. Seega annab käesolev kohtuasi Euroopa Kohtule võimaluse teha otsus mitmes uudses ja potentsiaalselt tundlikus küsimuses, mis puudutavad vastutuse omistamist seoses liidu õiguse alusel toimuvate liidu rahvusvaheliste missioonide töövaidlustega. [5] Samuti palutakse Euroopa Kohtul selgitada kohtupraktika teatavaid aspekte, mis on seotud tema pädevusega ÜVJP valdkonnas selles kontekstis.

II. Õigusraamistik

A. Ühismeede 2008/124 enne selle muutmist otsusega 2014/349

4. Ühismeetme 2008/124 artiklis 8 „Missiooni juht“ on sätestatud:

„1. Missiooni juht vastutab Eulex Kosovo eest ning juhib ja kontrollib seda kohapeal.

[…]

3. Missiooni juht annab juhiseid Eulex Kosovo kogu isikkoosseisule, käesoleval juhul ka Brüsselis asuva toetusüksuse isikkoosseisule, Eulex Kosovo tõhusaks läbiviimiseks kohapeal, vastutades missiooni koordineerimise ja igapäevase juhtimise eest, ja järgides tsiviiloperatsiooni ülema juhiseid.

[…]

5. Missiooni juht vastutab Eulex Kosovo eelarve täitmise eest. Selleks allkirjastab missiooni juht komisjoniga lepingu.“

[4] Vt lisaks käesoleva ettepaneku punktid 36–41.

[5] Sellega seoses väärib märkimist, et Üldkohtus on pooleli mitu kohtuasja, mis puudutavad sarnaseid nõudeid, mille on esitanud Eulex Kosovo rahvusvahelised töötajad (vt nt kohtuasi BL ja BM *vs.* nõukogu jt, T-204/19; QP jt *vs.* nõukogu jt, T-183/21, ning RI jt *vs.* nõukogu jt, T-190/21), samuti teiste liidu rahvusvaheliste missioonide töötajad (vt nt JF *vs.* EUCAP Somalia, T-194/20 ja Stockdale *vs.* nõukogu jt, T-776/20).

5. Ühismeetme 2008/124 artiklis 9 „Isikkoosseis“ on sätestatud:

„1. Eulex Kosovo isikkoosseisu liikmete arv ja pädevus on kooskõlas artiklis 2 sätestatud eesmärkidega, artiklis 3 sätestatud ülesannetega ja artiklis 6 sätestatud Eulex Kosovo struktuuriga.

2. Eulex Kosovo koosneb peamiselt liikmesriikide või ELi institutsioonide lähetatud isikkoosseisust. Iga liikmesriik või ELi institutsioon katab oma isikkoosseisu lähetamisega seotud kulud, sealhulgas sõidukulud missiooni toimumiskohta ja tagasi, töötasud, tervisekindlustuse ja hüvitised, välja arvatud päevaraha ning keerulistes ja ohtlikes tingimustes töötamise eest makstavad toetused.

3. Eulex Kosovo võib vajaduse korral võtta lepingulisel alusel tööle ka rahvusvahelisi tsiviilisikkoosseisu liikmeid ja kohalikke isikkoosseisu liikmeid, kui liikmesriikide lähetatud töötajad ei taga nõutavate ülesannete täitmist. Erandkorras ja piisavalt põhjendatud juhtudel, kui liikmesriikidest ei ole kvalifitseeritud kandidaate, võib vajaduse korral lepingulisel alusel tööle võtta ka osalevate kolmandate riikide kodanikke.[6]

[…]“.

6. Ühismeetme 2008/124 artiklis 10 „Eulex Kosovo ja selle isikkoosseisu liikmete staatus“ on sätestatud:

„1. Eulex Kosovo ja selle isikkoosseisu liikmete staatus, sealhulgas Eulex Kosovo täitmiseks ja selle tõrgeteta toimimiseks vajalikud privileegid, immuniteedid ja lisatagatised lepitakse nõuetekohaselt kokku.

[…]

3. Rahvusvahelise ja kohaliku lepingulise tsiviilisikkoosseisu liikmete töötingimused ning õigused ja kohustused sätestatakse missiooni juhi ja isikkoosseisu liikme vahelises lepingus.“

7. Ühismeetme 2008/124 artiklis 16 „Finantskorraldus“ on sätestatud:

„[…]

4. Missiooni juht annab oma lepingu raames tehtud toimingute kohta täielikult aru komisjonile ja tegutseb viimase kontrolli all.

[…]“.

B. Ühismeede 2008/124 pärast selle muutmist otsusega 2014/349

8. Ühismeedet 2008/124 muudeti eelkõige otsusega 2014/349, mis jõustus selle otsuse artikli 2 kohaselt 12. juunil 2014.

[6] Muudetud nõukogu 8. juuni 2010. aasta otsusega 2010/322/ÜVJP (ELT 2010, L 145, lk 13). Ühismeetme 2008/124 artikli 9 lõige 3 oli algul sõnastatud järgmiselt: „EULEX KOSOVO võib vastavalt vajadusele võtta lepingulisel alusel tööle ka rahvusvahelisi isikkoosseisu liikmeid ja kohalikke isikkoosseisu liikmeid.“

9. Ühismeetme 2008/124, mida on muudetud otsusega 2014/349 (edaspidi „muudetud ühismeede 2008/124“) artikli 8 lõikes 1a on sätestatud:

„Missiooni juht on missiooni esindaja. Missiooni juht võib delegeerida isikkoosseisu ja finantsküsimustega seotud juhtimisülesandeid missiooni isikkoosseisu liikmetele, kes on tema üldvastutuse all.“

10. Muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 10 lõikes 3 on sätestatud:

„Rahvusvahelise ja kohaliku isikkoosseisu töötingimused ning õigused ja kohustused sätestatakse Eulex Kosovo ja asjaomase isikkoosseisu liikme vahel sõlmitud lepinguga.“

11. Muudetud ühismeetme 2008/124 artiklis 15a „Õiguslik korraldus“ on sätestatud:

„Eulex Kosovo-l on käesoleva ühismeetme rakendamiseks õigus hankida teenuseid ja asju, sõlmida lepinguid ja halduskokkuleppeid, värvata töötajaid, omada arvelduskontosid, omandada ja võõrandada vara, ennast kohustustest vabastada ning olla kohtus menetlusosaliseks.“

12. Muudetud ühismeetme 2008/124 artiklis 16 on sätestatud:

„[…]

4. Eulex Kosovo vastutab missiooni eelarve täitmise eest. Sel eesmärgil allkirjastab Eulex Kosovo komisjoniga lepingu.[7]

5. Eulex Kosovo vastutab alates 15. juunist 2014 volituste täitmisest tulenevate mis tahes nõuete ja kohustuste eest, välja arvatud nõuete eest, mis on seotud missiooni juhi tõsiste üleastumistega, mille eest vastutab tema.

[…]“.

III. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimus

13. Eelotsusetaotlusest nähtub, et CO, ME, GC ja veel 42 menetlusosalist (edaspidi „põhikohtuasja hagejad“) töötasid või töötavad jätkuvalt Eulex Kosovo teenistuses rahvusvaheliste tsiviilisikkoosseisu liikmetena tähtajaliste töölepingute alusel, mis sõlmiti üheks või mitmeks kuuks, kuid mitte rohkem kui üheks aastaks, ning mida hiljem pikendati. Need lepingud sisaldavad tingimust, mille kohaselt lahendatakse vaidlused Brüsseli kohtutes kuni 2014. aasta juunini ja Euroopa Liidu Kohtus alates 2014. aasta oktoobrist.

14. MJ oli missiooni juht 1. veebruarist 2013 kuni 14. oktoobrini 2014 vastavalt tingimustele, mis olid eelkõige määratletud tema poolt komisjoniga 1. veebruaril ja 7. juunil 2013 sõlmitud lepingutes.

[7] Seda sätet muudeti hiljem nõukogu 3. juuni 2021. aasta otsusega 2021/904 (ÜVJP) (ELT 2021, L 197, lk 114) ning selle sõnastus on järgmine: „Eulex Kosovo vastutab missiooni eelarve täitmise eest, välja arvatud lõikes 1 osutatud summade osas, mis on seotud liikmesriigis üleviidud kohtumenetluste toetamisega. Sel eesmärgil sõlmib Eulex Kosovo komisjoniga lepingu.“

15. 2012. aastal tõi erinevate ametikohtade ümberklassifitseerimine hagejate sõnul kaasa nende ametikohtade tööülesannete kirjelduse muutmise ja nende töötasu märkimisväärse vähenemise. Sellele ümberklassifitseerimisele järgnes kolm lepingute pikendamata jätmise „lainet“ 2013. aasta kevadel ja suvel, 2014. aasta sügisel ja 2016. aasta sügisel.

16. Mõned põhikohtuasja hagejad esitasid 6. augustil 2013 Üldkohtule tühistamishagi ELTL artikli 263 alusel komisjoni, Euroopa välisteenistuse ja Eulex Kosovo vastu, vaidlustades MJ poolt missiooni juhina nende töölepingute pikendamata jätmise otsuste õiguspärasuse. Üldkohus jättis 30. septembri 2014. aasta kohtumäärusega Bitiqi jt *vs.* komisjon jt[8] selle hagi oma pädevuse puudumise tõttu rahuldamata, leides, et vaidlusalune õigussuhe on lepinguline ja kuulub seega selle töölepingu klausli kohaldamisalasse, millega on antud vaidlused Brüsseli kohtute alluvusse.

17. Põhikohtuasja hagejad esitasid 11. juulil, 14. juulil ja 21. oktoobril 2014 kaebused tribunal du travail francophone de Bruxelles'ile (Brüsseli prantsuskeelne töökohus, Belgia), vaidlustades nende tööülesannete ümberklassifitseerimise ja/või töölepingute pikendamata jätmise, samuti neile eelkõige sotsiaalkindlustuse valdkonnas antud staatuse, ning nõudsid kahju hüvitamist. Tööülesannete ümberklassifitseerimise ja lepingute pikendamata jätmise esimene laine leidis aset enne otsuse 2014/349 vastuvõtmist ning selle viis läbi MJ missiooni juhina.

18. Algul esitati hagid MJ kui missiooni juhi, nõukogu, komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vastu. Need neli kostjat väitsid muu hulgas, et kuna Eulex Kosovole anti juriidilise isiku staatus ja õigus olla kohtus menetlusosaliseks, peaks ta vastavalt muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 16 lõikele 5 ainsana vastutama nii tulevikus kui ka minevikus oma volituste täitmisest tulenevate mis tahes nõuete ja kohustuste eest. Seetõttu esitasid põhikohtuasja hagejad taotlused kaasata Eulex Kosovo sundkorras menetlusse. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lahutas aga nende taotluste läbivaatamise esimese nelja kostja vastu esitatud hagidega seoses tekkinud vastuvõetavust ja menetlust käsitlevate ettevalmistavate küsimuste lahendamisest.

19. Eelotsusetaotluse esitanud kohus otsustas 1. juuni 2018. aasta kohtuotsuses, et MJ kui missiooni juhi vastu esitatud hagi tuleb jätta 12. juunil 2014 alanud perioodi osas rahuldamata, kuna otsus 2014/349 võeti vastu sellel kuupäeval ja ta ei tegutsenud põhikohtuasja hagejate suhtes enam enda nimel, vaid üksnes Eulex Kosovo „esindajana“, nagu on märgitud muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 8 lõikes 1a. Eelotsusetaotluse esitanud kohus otsustas samuti, et kõnealuse perioodi kohta nõukogu, komisjoni ja Euroopa välisteenistuse suhtes esitatud hagi tuleb jätta menetlusse võtmata, kuna otsuse 2014/349 kohaselt on Eulex Kosovol juriidilise isiku staatus ja kohtumenetlusteovõime, ning et missiooni aktid on vastu võetud tema enda nimel. Ent 12. juunile 2014 eelnenud ajavahemiku osas andis eelotsusetaotluse esitanud kohus korralduse menetlust uuendada, et pooled saaksid esitada oma seisukohad volituste olemasolu kohta, mis olid MJ-le ja tema eelkäijatele sel ajavahemikul missiooni juhina väidetavalt antud, ning vajadusel nende volituste täpse laadi ja selle mõju kohta MJ kui missiooni juhi pädevusele ning tema suhtele nõukogu, komisjoni ja Euroopa välisteenistusega.

20. Olles poolte seisukohad ära kuulanud, kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas MJ kui missiooni juht oli enne 12. juunit 2014 üksnes Euroopa Liidu esindaja. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib eelkõige, et enne seda kuupäeva MJga sõlmitud töölepingutes ei ole teda nimetatud mitte ainult tema enda nimega, vaid ka tööandjana, ning et vastavalt ühismeetme 2008/124 artikli 10 lõikele 3 sõlmitakse sellised lepingud missiooni juhiga. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib samuti, et MJ allkirjastas enda nimel komisjoniga ühismeetme 2008/124 artikli 8 lõike 5

[8] T-410/13, ei avaldata, EU:T:2014:871, eelkõige punktid 25–28 ja 37. Seda kohtumäärust edasi ei kaevatud.

alusel sõlmitud lepingud, mille kohaselt eraldati talle teatavad eelarved Eulex Kosovo operatiivvajadusteks, eelkõige isikkoosseisu töötasude katmiseks, ning et 7. juunil 2013 allkirjastatud lepingu artikli 11 lõikes 1 on ette nähtud, et MJ sõlmib rahvusvaheliste isikkoosseisu liikmetega töölepingud enda nimel ja komisjoni 30. novembri 2009. aasta teatises C(2009) 9502, milles käsitletakse ÜVJP operatiivmeetmete rakendamisega tegelevate erinõunike ja rahvusvaheliste lepinguliste töötajate suhtes kohaldatavaid erieeskirju (edaspidi „2009. aasta teatis“), sätestatud eeskirjade kohaselt, nagu on viidatud vaidlusalustes töölepingutes.

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et liidu kohtud ei ole veel käsitlenud küsimust, mis puudutab Eulex Kosovo teenistuses oleva rahvusvahelise isikkoosseisu tööandja kindlakstegemist enne otsust 2014/349. Sellega seoses viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus kahele kohtuotsusele, mille on teinud tribunal du travail francophone de Bruxelles'i (Brüsseli prantsuskeelne töökohus, Belgia) teine koda [9] ja milles on leitud, et enne seda, kui need missioonid omandasid juriidilise isiku staatuse, ei olnud Eulex Kosovo ja teise liidu rahvusvahelise missiooni teenistuses oleva rahvusvahelise isikkoosseisu tööandja mitte missiooni juht, vaid Euroopa Liit, keda esindasid selle institutsioonid. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on selle küsimuse lahendamine käesolevas asjas hädavajalik, et teha otsus MJ kui missiooni juhi, nõukogu, komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vastu esitatud teatavate nõuete vastuvõetavuse ja põhjendatuse kohta osas, milles need puudutavad 12. juunile 2014 eelnenud perioodi.

22. Neil asjaoludel otsustas Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Brüsseli prantsuskeelne töökohus, Belgia) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas nõukogu 4. veebruari 2008. aasta ühismeetme 2008/124/ÜVJP Euroopa Liidu õigusriigimissiooni kohta Kosovos Eulex Kosovo (enne selle muutmist nõukogu 12. juuni 2014. aasta otsusega 2014/349/ÜVJP) artikli 8 lõiget 3 ja artikli 10 lõiget 3 – vajaduse korral koostoimes kõigi muude sätetega, mis võivad olla asjakohased – tuleb tõlgendada nii, et nendega on missiooni juhile, kes tegutseb oma nimel ja arvel, antud ajavahemikul enne 12. juunit 2014 missiooni Eulex Kosovo teenistusse tööle võetud rahvusvahelise tsiviilisikkoosseisu liikmete tööandja staatus, või – võttes eelkõige arvesse ühismeetme 2008/124/ÜVJP artikli 8 lõiget 5 ja artikli 9 lõiget 3 enne selle muutmist 12. juunil 2014 – nii, et sellega on tööandja staatus antud Euroopa Liidule ja/või Euroopa Liidu institutsioonile (näiteks Euroopa Komisjon, Euroopa välisteenistus, Euroopa Liidu Nõukogu või mis tahes muu institutsioon), mille arvel missiooni juht kuni selle kuupäevani tegutses selle volituste, volituste delegeerimise või mis tahes muus vormis esindamise teel, mis tuleb vajaduse korral kindlaks määrata?“

23. Euroopa Kohtule esitasid kirjalikud seisukohad põhikohtuasja hagejad, Hispaania valitsus, nõukogu, komisjon, Euroopa välisteenistus ja Eulex Kosovo. 16. juunil 2021 toimus kohtuistung, kus pooled esitasid oma suulised seisukohad.

[9] Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis, otsustas tribunal du travail francophone de Bruxelles (Brüsseli prantsuskeelne töökohus, Belgia) 12. detsembri 2017. aasta otsuses (RG 2015/AB/577), et Eulex Kosovo teenistuses enne tema poolt otsuse 2014/349 alusel juriidilise isiku staatuse omandamist töötanud rahvusvahelise isikkoosseisu liikme tööandja oli Euroopa Liit, keda esindavad tema institutsioonid, ning et missiooni juht on üksnes esindaja. Lisaks jõudis nimetatud kohus 8. jaanuari 2019. aasta kohtuotsuses (RG 2016/AB/411) seoses Palestiina aladel läbiviidava Euroopa Liidu politseimissiooniga (EUPOL COPPS) samasugusele järeldusele, et tööandja oli Euroopa Liit, keda esindab komisjon. Viimati nimetatud missiooni kohta vt ka käesoleva ettepaneku 54. joonealune märkus.

IV. Poolte seisukohtade kokkuvõte

24. Põhikohtuasja hagejad väidavad, et ühismeedet 2008/124 tuleb tõlgendada nii, et see annab tööandja staatuse Euroopa Liidule ning täpsemalt nõukogule ja komisjonile nii enne kui ka pärast 12. juunit 2014. Nende arvates tegutses MJ missiooni juhina üksnes asjaomaste töölepingute allkirjastajana Euroopa Liidu nimel, kuna ÜVJP kuulub eranditult liidu vastutusalasse ja liitu esindavad üksnes tema institutsioonid, välistades kõik teised üksused. Ühismeetmega 2008/124 antakse üksnes *ad hoc* volitused, mille eest missiooni juht vastutab Euroopa Liidu ees, kuid ta ei vastuta Eulex Kosovo isikkoosseisu ees, ning võttes arvesse 5. juuli 2018. aasta kohtuotsust Jenkinson *vs*. nõukogu jt,[10] tähendab iga missiooni juhi vahetusega töölepingute allkirjastaja vahetumine seda, et kogu töösuhte kestuse ajal on tööandja Euroopa Liit.

25. Nagu põhikohtuasja hagejad kohtuistungil rõhutasid, on vaidlusalused otsused omistatavad komisjonile, kuna need puudutavad Eulex Kosovo eelarve täitmist ning komisjon määrab muu hulgas kindlaks palkade, hüvitiste ja töötingimustega seotud küsimused. Need otsused on samuti omistatavad nõukogule, sest ta vastutab õigusliku raamistiku loomise ja tema poolt ametisse nimetatud missiooni juhiga seotud rahvusvahelise isikkoosseisu staatuse puuduste eest ning operatsioonide valdkonnas rakendatud restruktureerimisotsuste vastuvõtmise eest. Argument, et muudetud ühismeetme 2008/124 artiklil 15a on üksnes deklaratiivne mõju, on vastuolus 12. novembri 2015. aasta kohtuotsusega Elitaliana *vs*. Eulex Kosovo[11] ja selle ühismeetme sõnastusega, komisjoni 26. juuni 2012. aasta teatisega C(2012) 4052 (final) ühise välis- ja julgeolekupoliitika missioonide finantsjuhtimise eeskirjade kohta (edaspidi „2012. aasta teatis“) ning missioonide juhtide ja komisjoni vaheliste lepingutega.

26. Hispaania valitsus väidab, et enne 12. juunit 2014 oli tööandjaks Euroopa Liit, seda hoolimata asjaolust, et MJ sõlmis vaidlusalused töölepingud missiooni juhina ja neis esineb mõiste „tööandja“. MJ tegutses Euroopa Liidu esindajana ja täitis talle ühismeetmega 2008/124 korrakohaselt usaldatud ülesandeid. Selle artikli 8 lõike 5 ja artikli 16 lõike 4 kohaselt teostab komisjon missiooni juhi üle järelevalvet eelarveküsimustes ning nõukogu teostab poliitilist ja strateegilist kontrolli poliitika- ja julgeolekukomitee ning tsiviiloperatsiooni ülema kaudu, mis tähendab, et missiooni juht allub Euroopa Liidu kontrollile, ning vastavalt ühismeetme 2008/124 artikli 8 lõikele 7 sõlmiti need lepingud selle esindussuhte alusel. Nagu Hispaania valitsus kohtuistungil märkis, kujutas otsus 2014/349 endast Eulex Kosovo õigusraamistiku olulist uuendust ning muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 16 lõikest 5 võib järeldada, et Eulex Kosovo vastutus on kohaldatav üksnes tegudele, mis leidsid aset 15. juunil 2014 või hiljem. Kuigi käesolevas asjas võivad kostjateks olla nõukogu ja komisjon, on vaja veel kindlaks teha, kas missiooni juhi vaidlusalune tegevus leidis aset ühe või teise nimetatud institutsiooni poolt volitatud ülesannete täitmisel.

27. Nõukogu väidab, et kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtus algatati menetlus pärast otsuse 2014/349 vastuvõtmist, ei oma Eulex Kosovo õiguslik olukord enne 12. juunit 2014 tähtsust ja et igal juhul oli Eulex Kosovo juriidiline isik juba enne 12. juunit 2014, mistõttu tuleb teda pidada ainsaks kostjaks. Tema arvates on muudetud ühismeetme 2008/124 artiklil 15a üksnes deklaratiivne mõju ning lepinguperioodide võimalik eristamine erinevate tööandjate vahel ei ole põhikohtuasja hagejate huvides. Kuna nõukogu ei olnud vaidlusaluste töölepingute pool, ei saa

[10] C-43/17 P, EU:C:2018:531 (edaspidi „kohtuotsus Jenkinson“).

[11] C-439/13 P, EU:C:2015:753 (edaspidi „kohtuotsus Elitaliana“).

teda pidada kostjaks ning – nagu ta rõhutas kohtuistungil – 19. juuli 2016. aasta kohtuotsus H *vs.* nõukogu jt [12] puudutas üleviimise küsimust, erinevalt lepingulisest töösuhtest, milles nõukogu ei osalenud, nagu käesolevas asjas.

28. Komisjon väidab, et see küsimus on hüpoteetiline ja seega vastuvõetamatu, arvestades Eulex Kosovo vastu algatatud paralleelset sundsekkumismenetlust ning asjaolu, et küsimus puudutab niisuguse liidu õigusnormi tähendust ja ulatust, mis ei olnud hagide esitamise ajal enam jõus, sest kõne all on üksnes ajavahemik enne 12. juunit 2014. Teise võimalusena väidab komisjon, et muudetud ühismeetme 2008/124 artiklit 15a tuleb tõlgendada nii, et enne 12. juunit 2014 on Eulex Kosovo teenistuses oleva rahvusvahelise isikkoosseisu tööandjaks missiooni juht, samas juhul, kui sellise isikkoosseisu töölevõtmise pädevus ei sõltu õigus- ja teovõimest, tuleb tööandjana käsitada Eulex Kosovot. Esiteks, kuna selle sättega nähti ette Eulex Kosovo pädevus sõlmida lepinguid ja võtta tööle töötajaid alates 12. juunist 2014, ei olnud kõnealusel missioonil võimalik enne seda kuupäeva töösuhtesse astuda ning seega on ainus vaidlusaluste töölepingute vastaspool missiooni juht, nagu on märgitud ühismeetme 2008/124 artikli 10 lõikes 3. Teiseks aga oli Eulex Kosovo juba enne 12. juunit 2014 pädev võtma tööle isikkoosseisu liikmeid vastavalt ühismeetme 2008/124 artikli 9 lõikele 3 ning ühismeetme muudetud redaktsiooni artikli 16 lõige 5 on kohaldatav enne 15. juunit 2014 aset leidnud asjaolude suhtes, kui hagi on esitatud pärast seda kuupäeva, mistõttu alates sellest kuupäevast tuleb kõik volituse täitmisest tulenevad kaebused adresseerida Eulex Kosovole.

29. Komisjon väidab, et teda ei saa pidada tööandjaks, sest tema roll piirdub eelarve rakendamisega, mitte personalijuhtimisega. Nagu ta kohtuistungil rõhutas, ei kuulu komisjon kohtuotsuse H kohaselt käsuliini ja käesolevas asjas ei ole tegemist eelarvet puudutava otsustusega; missiooni juhi nimetab ametisse nõukogu, tema volitused määrab kindlaks nõukogu ning 2009. ja 2012. aasta teatistel ei ole mingit seost rahvusvahelise isikkoosseisuga ja neis kirjeldatakse eeskirju, mille nõukogu on selles suhtes vastu võtnud.

30. Euroopa välisteenistus leiab, et ühismeetme 2008/124 artikleid 8, 9 ja 10 tuleb tõlgendada nii, et Eulex Kosovo on selle missiooni teenistuses oleva rahvusvahelise isikkoosseisu tööandja. Tema arvates on küsimus, mis puudutab missiooni juhi staatust enne otsust 2014/349, asjakohatu, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtus algatati menetlus pärast selle otsuse vastuvõtmist ja igal juhul ei ole missiooni juht tööandja. Ühismeetme 2008/124 artikli 9 lõikes 3 on sätestatud, et Eulex Kosovo võib võtta tööle isikkoosseisu liikmeid, ning artikli 9 lõigetes 1 ja 2 ning artikli 10 lõikes 1 käsitletakse Eulex Kosovo isikkoosseisu liikmeid. Seetõttu väidab ta, et Eulex Kosovo oli juba enne 12. juunit 2014 pädev võtma tööle isikkoosseisu, ning muudetud ühismeetme artiklil 15a on üksnes deklaratiivne mõju. Nagu ta kohtuistungil rõhutas, tuleb juriidilise isiku staatust ELL artikli 47 tähenduses – milles on sätestatud, et liit on juriidiline isik – eristada liidu institutsioonide ja muude üksuste teovõimest, mistõttu puudub vastuolu kohtuotsusega Elitaliana, sest juriidilise isiku staatuse puudumine ei välista Eulex Kosovo õiguslikku pädevust võtta tööle isikkoosseisu. Asjaolu, et nõukogu ning poliitika- ja julgeolekukomitee teostavad Eulex Kosovo üle poliitilist kontrolli ja strateegilist juhtimist Euroopa välisteenistuse osaks oleva tsiviiloperatsiooni ülema kaudu ning et eelarve täitmise kaudu on olemas seos komisjoniga, ei anna nõukogule, komisjonile ega Euroopa välisteenistusele tööandja staatust. Põhikohtuasja hagejad ei sõlminud nendega töölepinguid ja kohtuotsus H puudutas töötajate üleviimist, millel oli teatav seos missiooni poliitilise kontrolli ja strateegilise juhtimisega, samas kui rahvusvahelise isikkoosseisu töölevõtmisel ja haldamisel selline seos puudub.

[12] C-455/14 P, EU:C:2016:569 (edaspidi „kohtuotsus H“).

31. Eulex Kosovo väidab, et ühismeetme 2008/124 artikleid 8, 9 ja 10 tuleb tõlgendada nii, et Eulex Kosovo on selle missiooni teenistuses oleva rahvusvahelise isikkoosseisu tööandja. Missiooni juht tegutseb Eulex Kosovo esindajana, mitte tööandjana, ning rakendab nõukogu otsuseid, mis on seotud Eulex Kosovo ümberkorraldamisega, ilma et tal oleks otsustusõigust seoses ametikohtade ümberkvalifitseerimise ja likvideerimisega. Kuigi nõukogul, komisjonil ja Euroopa välisteenistusel on Eulex Kosovo volituste arendamisel oluline roll, ei ole neil põhikohtuasja hagejatega lepingulist suhet. Asjaolu, et vastavalt ühismeetme 2008/124 artikli 10 lõikele 3 sõlmiti vaidlusalused töölepingud missiooni juhi MJga, ei tähenda, et ta oleks tööandja. Seda illustreerib liidu kohtute praktika,[13] milles viidatakse Eulex Kosovole kui tööandjale, mitte järjestikustele missioonijuhtidele isikuliselt, isegi kui töölepingud sõlmiti enne otsust 2014/349. Nagu Eulex Kosovo kohtuistungil märkis, oli tal juba pädevus võtta tööle isikkoosseisu liikmeid vastavalt ühismeetme 2008/124 artikli 9 lõikele 3 ning ühismeetme muudetud redaktsiooni artikli 16 lõige 5 on kohaldatav alates 15. juunist 2014 esitatud nõuete suhtes, isegi kui asjaolud leidsid aset enne seda kuupäeva, nagu see on käesolevas asjas.

V. Analüüs

32. Oma küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ühismeedet 2008/124 enne selle muutmist otsusega 2014/349 tuleb tõlgendada nii, et põhikohtuasjas kostja kindlaksmääramisel tuleb perioodil enne 12. juunit 2014 Eulex Kosovo teenistuses olnud rahvusvahelise isikkoosseisu tööandjana käsitada Eulex Kosovo missiooni juhti, Eulex Kosovot, nõukogu, komisjoni või Euroopa välisteenistust.

33. Nagu nähtub eelotsusetaotlusest, tuleneb see küsimus asjaolust, et Eulex Kosovole anti sõnaselgelt pädevus sõlmida lepinguid, võtta tööle isikkoosseisu ja olla kohtus menetlusosaliseks otsusega 2014/349 tehtud ühismeetme 2008/124 muudatustega, täpsemalt otsusega 2014/349 lisatud ühismeetme 2008/124 artikliga 15a, mida kohaldatakse alates 12. juunist 2014, samas kui enne seda kuupäeva sõlmis missiooni juht töölepingud enda nimel ja oli vastutav selle missiooni eelarve täitmise eest, nagu oli ette nähtud ühismeetmes 2008/124. Lisaks osalesid nõukogu, komisjon ja Euroopa välisteenistus Eulex Kosovo loomises ja toimimises ning seega võib neid pidada vastutavaks missiooni juhi tegevuse eest seoses rahvusvaheliste isikkoosseisu töösuhetega, juhul kui Eulex Kosovo missiooni ennast ei saa vastutavaks pidada. Nagu põhikohtuasja hagejad märkisid, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus tema menetluses oleva vaidluse lahendamiseks tuvastama nende tööandja ning kohaldatava riigisisese õiguse kohaselt loetakse tööandjaks üksus, kes omab juriidilise isiku staatust ja kohtumenetlusteovõimet seoses töösuhtest tulenevate nõuetega.

34. Käesolevas kohtuasjas esitatud küsimusele vastamiseks tuleb kõigepealt esitada mõned sissejuhatavad märkused liidu rahvusvaheliste missioonide ja Eulex Kosovo kohta (A jagu). Seejärel käsitlen Euroopa Kohtu pädevust teha otsus ühismeetme 2008/124 tõlgendamise kohta käesoleva kohtuasja asjaoludel (B jagu) ja komisjoni argumente eelotsuse küsimuse vastuvõetavuse kohta (C jagu) ning seejärel analüüsin eelotsuse küsimust ennast (D jagu).

35. Selle analüüsi põhjal olen jõudnud järeldusele, et Euroopa Kohus on käesolevas asjas pädev ja eelotsuse küsimus on vastuvõetav. Samuti järeldan, et ühismeedet 2008/124 enne selle muutmist otsusega 2014/349 tuleb tõlgendada nii, et see annab põhikohtuasja hagejate tööandja staatuse 12. juunile 2014 eelnenud perioodil komisjonile.

[13] EULEX Kosovo viitab eelkõige kohtuotsusele Jenkinson.

A. Sissejuhatavad märkused

36. Euroopa Liidu lepingu V jaotises käsitletava ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) valdkonnas annab ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika (edaspidi „ÜJKP“)[14] liidule operatiivse tegutsemise võime tsiviil- ja sõjaliste missioonide saatmiseks liidust väljapoole, et täita mitmesuguseid ülesandeid, mille hulka kuuluvad konfliktide ennetamine ja rahutagamine.[15] Nagu on märgitud hiljutistes aruannetes, kujutavad sellised missioonid endast liidu tööriistakastis ainulaadset vahendit, mis võimaldab võtta otseseid meetmeid konflikti või kriisi haldamiseks, ning on seega osa strateegilisest jõupingutusest, mille eesmärk on tagada julgeolek, võimaldada riikidel konfliktist taastuda ning kaitsta liitu ja selle kodanikke välistegevuse kaudu.[16] Praegu on käimas 17 ÜJKP missiooni – 11 tsiviilmissiooni ja 6 sõjalist missiooni või operatsiooni – mille isikkoosseis hõlmab ligikaudu 5000 isikut üle maailma.[17]

37. Eulex Kosovo on ÜJKP tsiviilmissioon, mis loodi ühismeetmega 2008/124, mida on viimati muudetud otsusega 2021/904. Ühismeedet 2008/124 on mitu korda pikendatud ja Eulex Kosovo praegused volitused kehtivad kuni 14. juunini 2023, nagu on märgitud selles otsuses. Eulex Kosovot peetakse seni suurimaks ÜJKP tsiviilmissiooniks.[18] Ühismeetme 2008/124 artikli 5 lõike 1 kohaselt käivitas nõukogu Eulex Kosovo pärast operatsiooni plaani heakskiitmist, mis koos operatsiooni kontseptsiooniga on peamised planeerimisdokumendid Eulex Kosovo volituste rakendamiseks.[19]

38. Ühismeetme 2008/124 artikli 2 kohaselt[20] on Eulex Kosovo missiooniks abistada „Kosovo institutsioone, õigusorganeid ja õiguskaitseasutusi nende edusammudes, et saavutada jätkusuutlikkus ja vastutus, ning sõltumatu paljurahvuselise õigussüsteemi ning politsei- ja tolliteenistuse arendamisel ja tugevdamisel, tagades, et nimetatud institutsioonid on poliitilistelt sõltumatud ja järgivad rahvusvaheliselt tunnustatud standardeid ning Euroopa tavasid“.

39. Otsustega 2010/322 ja 2014/349 muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 9 kohaselt koosneb Eulex Kosovo liikmesriikide või ELi institutsioonide lähetatud isikkoosseisust ning lepingulisel alusel tööle võetud rahvusvahelistest ja kohalikest isikkoosseisu liikmetest.

40. Nagu on sätestatud otsusega 2010/322 muudetud ühismeetme 2008/124 artiklis 11, on Eulex Kosovol järgmine käsuliin. Poliitika- ja julgeolekukomitee, mis on ÜVJPga tegelev nõukogu erikomitee,[21] teostab nõukogu ning ELi välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (edaspidi „kõrge esindaja“) vastutusel Eulex Kosovo üle poliitilist kontrolli ja strateegilist juhtimist.[22] Euroopa Ülemkogu ja nõukogu määratletud ÜVJP[23] raames tagab kõrge esindaja nende otsuste, sealhulgas ÜJKP missioonidega seotud otsuste rakendamise ning teda abistab Euroopa

14 Vt ELL V jaotise 2. peatüki 2. jagu (artiklid 42–46).

15 Vt ELL artikli 42 lõige 1 ja artikli 43 lõige 1.

16 Vt selle kohta Euroopa välisteenistus, *EU CSDP Missions & Operations for Human Security*, 2019, lk 1. Vt ka Fiott, D. (toim), *The CSDP in 2020: The EU's legacy and ambition in security and defence*, Euroopa Liidu Julgeoleku-uuringute Instituut, 2020.

17 Nagu on märgitud Euroopa välisteenistuse veebisaidil https://eeas.europa.eu.

18 Vt selle kohta Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 18/2012 „Euroopa Liidu abi Kosovole seoses õigusriigi põhimõttega“, 2012 (edaspidi „kontrollikoja aruanne“), punkt 14. Üksikasjalik uuring on nt Spernbauer, M., *EU Peacebuilding in Kosovo and Afghanistan: Legality and Accountability*, Martinus Nijhoff, 2014.

19 Vt selle kohta kontrollikoja aruanne, millele on viidatud käesoleva ettepaneku 18. joonealuses märkuses, punkt 68.

20 Seda sätet muudeti hiljem nõukogu 8. juuni 2018. aasta otsusega (ÜVJP) 2018/856 (ELT 2018, L 146, lk 5).

21 Vt ELL artikkel 38.

22 Vt otsusega 2010/322 muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 11 lõige 2 ja artikli 12 lõige 1.

23 Vt ELL artikkel 26.

välisteenistus, mis on liidu diplomaatiline teenistus.[24] Nõukogu on volitanud poliitika- ja julgeolekukomiteed nimetama ametisse missiooni juhi,[25] kellel on vastavalt Eulex Kosovo volitustele kindlaks määratud ametiaeg, sageli üks kuni kaks aastat.[26]

41. Lisaks juhib ja kontrollib Eulex Kosovot strateegilisel tasandil tsiviiloperatsiooni ülem, tehes seda poliitika- ja julgeolekukomitee poliitilise kontrolli all ja strateegilisel juhtimisel ning kõrge esindaja üldises alluvuses.[27] Tsiviiloperatsiooni ülem on ühtlasi tsiviiloperatsioonide planeerimise ja läbiviimise teenistuse direktor,[28] nimetatud teenistus on Euroopa välisteenistuse direktoraat, mis tegutseb ÜJKP tsiviilmissioonide operatsioonide peakorterina.[29] Missiooni juht juhib ja kontrollib Eulex Kosovot kohapeal ning allub otseselt tsiviiloperatsiooni ülemale.[30]

B. Euroopa Kohtu pädevus

42. Menetlusosalised ei ole vaidlustanud Euroopa Kohtu pädevust käesolevat asja arutada.[31] Euroopa Kohus võib siiski oma pädevuse küsimust uurida ka omal algatusel.[32] Arvestades, et ühismeede 2008/124 võeti vastu ühist välis- ja julgeolekupoliitikat käsitlevate aluslepingu sätete alusel,[33] näib olevat vaja analüüsida, kas Euroopa Kohtu pädevust teha eelotsus ühismeetme 2008/124 tõlgendamise kohta võivad mõjutada ELL artikli 24 lõike 1 teises lõigus ja ELTL artikli 275 esimeses lõigus sätestatud normid, mis piiravad liidu kohtute pädevust ÜVJP valdkonnas. Nagu Euroopa välisteenistus märkis, näib olevat tegemist esimese kohtuasjaga, milles esitatakse eelotsusetaotlus ÜVJP akti tõlgendamise kohta taolises küsimuses.

43. Tuleb meelde tuletada, et Euroopa Kohtu otsuse kohaselt ei ole ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu ja ELTL artikli 275 esimese lõigu kohaselt liidu kohtul üldreeglina pädevust ÜVJPd puudutavate sätete ja nende alusel vastu võetud aktide osas. Kuna aga nende normidega kehtestatakse erand ELL artiklis 19 sätestatud üldisest kohtualluvusest, tuleb neid tõlgendada kitsalt.[34] Sellega seoses ilmneb Euroopa Kohtu sõnul nii ELL artiklist 2, mis paikneb EL lepingu ühissätete all, kui ka liidu välistegevust käsitlevast ELL artiklist 21, millele viitab ÜVJPd puudutav ELL artikkel 23, et liit rajaneb eelkõige sellisel väärtusel nagu õigusriik.[35] Seega, kuigi Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikkel 47 ei saa anda Euroopa Kohtule pädevust, mida ei ole aluslepingutega ette nähtud, eeldab nimetatud artiklis sätestatud tõhusa kohtuliku

[24] Vt eelkõige ELL artiklid 18 ja 27. Vt ka nõukogu 26. juuli 2010. aasta otsus 2010/427/EL, millega määratakse kindlaks Euroopa välisteenistuse korraldus ja toimimine (ELT 2010, L 201, lk 30) ning Csernatoni, R., „The Evolving Role of the European External Action Service in Security and Defence“, *European Foreign Affairs Review*, 2021, vol. 26, k 87–100.

[25] Vt otsusega 2010/322 muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 12 lõige 2.

[26] Vt viimati 10. juuni 2021. aasta poliitika- ja julgeolekukomitee otsus (ÜVJP) 2021/959, millega pikendatakse Kosovos läbiviidava Euroopa Liidu õigusriigimissiooni (EULEX KOSOVO) juhi volitusi (EULEX KOSOVO/1/2021) (ELT 2021, L 212, lk 1).

[27] Vt otsusega 2010/322 muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 7 lõige 2 ja artikli 11 lõige 3.

[28] Vt ühismeetme 2008/124 artikli 7 lõige 1.

[29] Vt käesoleva ettepaneku 17. joonealuses märkuses viidatud Euroopa välisteenistuse veebisait.

[30] Vt ühismeetme 2008/124 artikli 8 lõige 1 ja artikli 11 lõige 5.

[31] Nõukogu, komisjon ja Eulex Kosovo märkisid Euroopa Kohtu istungil ja Euroopa välisteenistus oma kirjalikes seisukohtades, et Euroopa Kohtu praktika ja eelkõige kohtuotsuse H kohaselt on Euroopa Kohus käesolevas asjas pädev personalijuhtimise küsimustes.

[32] Vt selle kohta 12. novembri 2015. aasta kohtuotsus Elitaliana *vs*. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punkt 37) ja 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Bank Refah Kargaran *vs*. nõukogu (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punkt 25).

[33] Ühismeede 2008/124 põhineb endise EÜ asutamislepingu artiklil 14 ja artikli 25 kolmandal lõigul (nüüd ELL artiklid 28 ja 38) ning otsus 2014/349 põhineb ELL artiklil 28, artikli 42 lõikel 4 ja artikli 43 lõikel 2.

[34] Vt 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Bank Refah Kargaran *vs*. nõukogu (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punkt 32).

[35] Vt 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Bank Refah Kargaran *vs*. nõukogu (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punkt 35).

kaitse põhimõte koos ELL artikli 19 lõikest 1 Euroopa Kohtule tuleneva kohustusega tagada, et aluslepingute kohaldamisel ja tõlgendamisel järgitakse õigust, samuti kõnealuste eeskirjade kitsast tõlgendamist.[36]

44. Lisaks nähtub ÜVJPga seotud pädevusküsimusi käsitlevast kohtupraktikast, et konkreetse juhtumi puutumus ÜVJP aktiga ei tähenda tingimata, et ELL artikli 24 lõikest 1 ja ELTL artiklist 275 tulenevad Euroopa Kohtu pädevuse piirangud oleksid kohaldatavad.[37] Kuna see kohtupraktika puudutab osaliselt liidu rahvusvahelisi missioone, on kasulik tuua välja teatavate kohtuotsuste olulised punktid käesoleva kohtuasja jaoks.

45. Näiteks on Euroopa Kohus tunnustanud alates 24. juuni 2014. aasta kohtuotsusest parlament *vs*. nõukogu[38], milles vaadati läbi ÜVJPd ja eelkõige liidu rahvusvahelisi missioone puudutava rahvusvahelise lepingu allkirjastamist ja sõlmimist käsitleva nõukogu otsuse peale esitatud tühistamishagi, et ta on pädev kontrollima, kas sellise lepingu üle on peetud läbirääkimisi ja kas see on sõlmitud ELTL artiklis 218 ette nähtud menetluse kohaselt, mis on üldkohaldatav ja põhimõtteliselt ette nähtud kehtima kõikide rahvusvaheliste lepingute, sealhulgas ÜVJP lepingute suhtes.

46. Lisaks kinnitas Euroopa Kohus kohtuotsuses Elitaliana[39] liidu kohtute pädevust lahendada tühistamishagi ja kahju hüvitamise hagi, mille hageja oli esitanud seoses sellega, et Eulex Kosovo tunnistas helikopteriteenuste hankes edukaks teise pakkuja. Euroopa Kohus leidis, et vaidlusalused meetmed, mille tühistamist taotleti liidu riigihanke-eeskirjade rikkumise tõttu, puudutasid sellist hankemenetlust, mille alusel tehti kulutusi liidu eelarvest, ning seega kuulus kõnealune leping liidu finantsmääruse[40] kohaldamisalasse.

47. Samuti tuleb täpsustada, et kohtuotsuses H[41] kinnitas Euroopa Kohus liidu kohtute pädevust lahendada tühistamishagi ja kahju hüvitamise hagi, mille on esitanud liikmesriigi poolt liidu teise rahvusvahelisse missiooni, nimelt Euroopa Liidu politseimissiooni (EUPM) Bosnias ja Hertsegoviinas lähetatud isik seoses missiooni juhi otsustega, millega ta viidi üle ametikohale piirkondlikus büroos. Euroopa Kohus leidis, et kuigi vaidlustatud otsused olid koostatud ÜVJP raames ja puudutasid operatiivtegevust selles valdkonnas, kujutasid need endast oma olemuselt personalijuhtimise akte samamoodi nagu kõik samalaadsed otsused, mille liidu institutsioonid võtavad vastu oma pädevuse teostamisel. Neil asjaoludel ei ole liidu kohtute ÜVJP alase pädevuse piirangud vastuolus liikmesriikide poolt lähetatud isikkoosseisu liikmeid puudutavate personalihalduse aktide kontrollimisega, kui liidu kohus on ELTL artikli 270 alusel pädev selliseid hagisid läbi vaatama, kui need puudutavad liidu institutsioonide poolt lähetatud isikkoosseisu liikmeid. Vastasel juhul, kui sama kohapealseid operatsioone käsitlev personalihaldusakt

[36] Vt selle kohta 28. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punktid 74 ja 75).

[37] Vt selle kohta kohtujuristi Wathelet' ettepanek kohtuasjas Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punktid 36–76), ja kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas SatCen *vs*. KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220, punktid 51–85). Vt ka Butler, G., *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy: Competence and Institutions in External Relations*, Hart, 2019, lk 145–222.

[38] Vt C-658/11, EU:C:2014:2025, punktid 69–74; vt ühtlasi 14. juuni 2016. aasta kohtuotsus parlament *vs*. nõukogu (C-263/14, EU:C:2016:435, punkt 68); 4. septembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. nõukogu (leping Kasahstaniga) (C-244/17, EU:C:2018:662, punktid 21–24) ja 2. septembri 2021. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. nõukogu (leping Armeeniaga) (C-180/20, EU:C:2021:658, punkt 27).

[39] Vt 12. novembri 2015. aasta kohtuotsus Elitaliana *vs*. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punktid 41–50).

[40] Nõukogu 25. juuni 2002. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust (EÜT 2002, L 248, lk 1; ELT eriväljaanne 01/04, lk 74), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrusega (EÜ, Euratom) nr 1081/2010 (ELT 2010, L 311, lk 9), põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal kehtinud redaktsioonis. See on nüüdseks asendatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määrusega (EL, Euratom) 2018/1046, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012 (ELT 2018, L 193, lk 1).

[41] Vt 19. juuli 2016. aasta kohtuotsus H *vs*. nõukogu jt (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punktid 39–61).

puudutab nii liikmesriikide kui ka liidu institutsioonide lähetatud isikkoosseisu liikmeid, siis võib esimeste suhtes tehtud otsus osutuda kokkusobimatuks otsusega, mis on tehtud teisena mainitute suhtes.

48. Tõsi, eespool nimetatud kohtuasjad puudutasid ELTL artikli 263 ja artikli 340 teise lõigu alusel esitatud tühistamishagisid ja kahju hüvitamise hagisid, mitte eelotsuseid liidu õiguse tõlgendamise kohta ELTL artikli 267 alusel. Lisaks puudutasid kohtuotsuse H aluseks olnud asjaolud liidu rahvusvahelise missiooni lähetatud ametnikku, mitte lepingulist töötajat, ning kohtuotsusega sooviti osaliselt vältida liikmesriikide ja liidu institutsioonide lähetatud ametnike erinevat kohtlemist vaidluste lahendamisel. Mulle näib siiski, et nimetatud kohtuotsusest võib üldiselt järeldada, et ELL artikli 24 lõige 1 ja ELTL artikkel 275 ei välista liidu kohtute pädevust menetleda hagisid, mis puudutavad liidu rahvusvaheliste missioonide personalijuhtimist. Võttes arvesse kohtuotsust H, on liidu kohtud kinnitanud oma pädevust personalijuhtimise küsimustes seoses tühistamishagide ja kahju hüvitamise hagidega, mille on esitanud ÜVJP valdkonnas tegutseva liidu agentuuri lepinguline töötaja,[42] ning seoses ELTL artikli 272 alusel esitatud lepingut puudutava hagiga, mille on esitanud liidu rahvusvahelise missiooni endine isikkoosseisu lepinguline liige.[43]

49. Eeltoodud kohtupraktika toetab seega seisukohta, et ELL artikli 24 lõige 1 ja ELTL artikkel 275 ei välista Euroopa Kohtu pädevust käesolevas asjas.

50. Selge on see, et Euroopa Kohtul palutakse siin tõlgendada ühismeedet 2008/124, mille õiguslik alus kuulub ÜVJP valdkonda. Eelotsuse küsimus puudutab aga personalijuhtimise üldküsimust, mitte ÜVJP rakendamist. Sellega seoses võib kõnealuste töölepingute sõlmimist koos vaidlusaluste otsustustega nende lepingute pikendamata jätmise ja ametikohtade ümberkvalifitseerimise kohta pidada oma olemuselt Eulex Kosovo teenistuses olevate inimressursside korraldamisega seotud personalijuhtimise tüüpilisteks toiminguteks. Seetõttu tuleneb minu arvates kohtuotsusest H, et ELL artikli 24 lõikes 1 ja ELTL artiklis 275 Euroopa Kohtu pädevuse suhtes sätestatud piirangud ei välista Euroopa Kohtu pädevust teha käesoleva kohtuasja asjaoludel eelotsust ühismeetme 2008/124 tõlgendamise kohta. See on nii, võttes arvesse ELL artikli 19 lõiget 1 ja harta artiklit 47, kuna kaalul on põhikohtuasja hagejate õigus tõhusale kohtulikule kaitsele.

51. Seetõttu leian, et Euroopa Kohus on käesolevas asjas pädev.

C. Eelotsuse küsimuse vastuvõetavus

52. Komisjoni esitatud argumentide kohaselt on eelotsuse küsimus selle hüpoteetilisuse tõttu vastuvõetamatu.

53. Minu arvates tuleb need argumendid tagasi lükata.

54. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on ELTL artiklis 267 ette nähtud Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute koostöö raames üksnes asja menetleval ja selles tehtava lahendi eest vastutaval liikmesriigi kohtul õigus kohtuasja eripära arvesse võttes hinnata nii

[42] Vt 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus SatCen *vs.* KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, eelkõige punkt 66). Vt selle kohta ka 10. juuli 2020. aasta kohtumäärus KF *vs.* SatCen (T-619/19, ei avaldata, EU:T:2020:337, punktid 18–32) (kohtuasjas KF *vs.* SatCen, C-464/20 P, on menetluses apellatsioonkaebus).

[43] Vt 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus PY *vs.* EUCAP Sahel Niger (T-763/16, EU:T:2018:181, punkt 53).

eelotsusetaotluse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Seega kui küsimused on esitatud liidu õiguse tõlgendamise kohta, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud neile vastama.[44] Järelikult eeldatakse, et liidu õigust puudutavad küsimused on asjakohased. Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õigusnormi tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele.[45]

55. Nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktides 20 ja 21, esitas eelotsusetaotluse esitanud kohus käesolevas asjas oma eelotsusetaotluses piisavalt mitte ainult põhjused, miks ta esitas Euroopa Kohtule küsimuse ühismeetme 2008/124 tõlgendamise kohta, vaid ka põhjused, miks see tõlgendus on põhikohtuasja lahendamiseks vajalik.

56. Lisaks tuleb komisjoni etteheite kohta, et eelotsuse küsimus puudutab liidu õigusnormi, mis ei olnud eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud hagide esitamise ajal enam jõus, märkida, et see küsimus käsitleb ühismeetme 2008/124 asjakohaste sätete tõlgendamist, et teha kindlaks põhikohtuasja hagejate tööandja enne 12. juunit 2014, mis hõlmab ka hinnangut selle kohta, millal need sätted on kohaldatavad. Komisjoni vastuväide puudutab seega pigem eelotsusetaotluse sisu kui vastuvõetavust.[46]

57. Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et taotletud tõlgendus ei ole ilmselgelt põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega seotud ning tõstatatud küsimused ei ole hüpoteetilised.

58. Seetõttu olen seisukohal, et käesolevas kohtuasjas esitatud eelotsuse küsimus on vastuvõetav.

D. Vastus eelotsuse küsimusele

59. Nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 32, on Euroopa Kohtule esitatud küsimuse ese selle isiku või üksuse kindlakstegemine, kellel oli enne 12. juunit 2014 Eulex Kosovo teenistuses olnud rahvusvahelise isikkoosseisu suhtes tööandja staatus ja keda võib seega pidada põhikohtuasjas kostjaks. Analüüsin seega esiteks missiooni juhi, teiseks Eulex Kosovo ning kolmandaks nõukogu, komisjoni ja Euroopa välisteenistuse rolli.

1. Missiooni juht

60. Komisjoni esitatud argumentide kohaselt võib missiooni juhti pidada põhikohtuasja hagejate tööandjaks enne 12. juunit 2014, kuna ta on vaidlusaluste töölepingute vastaspool ja kuna Eulex Kosovol ei saanud olla tööandja staatust enne muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 15a kehtestamist. Põhikohtuasja hagejad, Hispaania valitsus, nõukogu, Euroopa välisteenistus ja Eulex Kosovo on teistsugusel seisukohal.

61. Kõigepealt märgin, et vastupidi komisjoni väidetele võib ühismeetme 2008/124 asjakohaste sätete alusel suure kindlusega väita, et missiooni juhti ei saa pidada põhikohtuasja hagejate tööandjaks ei enne ega pärast 12. juunit 2014.

[44] Vt nt 18. mai 2021. aasta kohtuotsus Asociația "Forumul Judecătorilor din România" jt (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 115).

[45] Vt nt 29. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (C-383/19, EU:C:2021:337, punkt 30).

[46] Vt selle kohta 17. märtsi 2021. aasta kohtuotsus An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara jt (C-64/20, EU:C:2021:207, punkt 27).

62. Nii näiteks mainitakse ühismeetme 2008/124 tekstis korduvalt Eulex Kosovo isikkoosseisu, mitte missiooni juhi isikkoosseisu.[47] Kui ühismeetme 2008/124 artikli 10 lõige 3 nägi enne selle muutmist ette, et rahvusvahelise ja kohaliku isikkoosseisuga sõlmib töölepingud missiooni juht, siis see säte asub selle artiklis 10, mille pealkiri ja esimene lõik viitavad Eulex Kosovole ja tema „isikkoosseisule".

63. Lisaks, nagu märgivad põhikohtuasja hagejad, Hispaania valitsus ja Eulex Kosovo, nähtub ühismeetme 2008/124 sätetest, et suhetes rahvusvahelise isikkoosseisuga jääb missiooni juht nõukogu ja komisjoni alluvusse.

64. Mis puudutab nõukogu, siis käesoleva ettepaneku punktides 40 ja 41 kirjeldatud Eulex Kosovo käsuliinis teostab nõukogu poliitika- ja julgeolekukomitee ning tsiviiloperatsiooni ülema kaudu missiooni juhi üle poliitilist kontrolli ja strateegilist juhtimist ning missiooni juht annab vastavalt ühismeetme 2008/124 artikli 8 lõikele 3 kogu Eulex Kosovo isikkoosseisule juhiseid kooskõlas tsiviiloperatsiooni ülema strateegilisel tasandil antud juhistega. Ühismeetme 2008/124 artikli 12 lõikest 2 tuleneb, et poliitika- ja julgeolekukomiteel, mitte missiooni juhil, on õigus muuta operatsiooni plaani (vt käesoleva ettepaneku punkt 37), mis võib hõlmata Eulex Kosovo ümberkorraldamist (arvestades, et ühismeetme 2008/124 artikli 6 lõike 3 punkti a kohaselt on Eulex Kosovo isikkoosseis määratletud operatsiooni plaanis). Seega on käesoleva kohtuasja asjaoludest ilmne, et MJ kui missiooni juht oli kohustatud täitma Eulex Kosovo ümberkorraldamist puudutavaid otsuseid seoses ametikohtade ümberkvalifitseerimise ja lõpetamisega ning tal ei olnud selles osas mingit kaalutlusõigust.[48]

65. Komisjoni kohta olgu märgitud, et vastavalt ühismeetme 2008/124 artikli 8 lõikele 5, enne kui seda muudeti otsusega 2014/349, on missiooni juht vastutav Eulex Kosovo eelarve täitmise eest ja pidi sel eesmärgil sõlmima komisjoniga lepingu, samas kui ühismeetme 2008/124 artikli 16 lõike 4 kohaselt enne selle muutmist otsusega 2014/349 pidi missiooni juht andma komisjonile täies ulatuses aru lepingu raames tehtud toimingute kohta, sealhulgas järelikult ka rahvusvahelise isikkooseisu töölevõtmise kohta, ja alluma komisjoni järelevalvele. Tulen selle küsimuse juurde hiljem oma analüüsis tagasi (vt käesoleva ettepaneku punktid 88–92).

66. Seda tõlgendust kinnitab veelgi asjaolu, et nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 40, nimetatakse missiooni juht ametisse piiratud ajaks kooskõlas Eulex Kosovo volitustega. Sellega, nagu märgivad põhikohtuasja hagejad ja Euroopa välisteenistus, oleks vastuolus, kui iga järjestikust missiooni juhti käsitataks tööandjana isiklikult. 2009. aasta teatises nähti ette rahvusvaheliste isikkoosseisu liikmete edutamine, olenemata missiooni juhtide järjestikustest ametissenimetamistest.[49]

67. Vaatamata asjaolule, et kõnealused töölepingud allkirjastas missiooni juht ja neis nimetatakse teda „tööandjaks", ei saa minu arvates seda mõista nii, et missiooni juhti tuleb pidada iseseisvalt taolise isikkooseisu tööandjaks ja et ta on seega isiklikult vastutav sõlmitud töölepingute eest. Vastupidi, nagu märgivad põhikohtuasja hagejad, Hispaania valitsus ja Eulex Kosovo, võib asuda seisukohale, et missiooni juht tegutseb liidu nimel, teostades talle ühismeetmega 2008/124 antud ülesandeid täites Eulex Kosovo volitusi.

[47] Vt näiteks otsusega 2010/322 muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 8 lõige 3, artikli 9 lõiked 1–3 ning artikli 14 lõiked 5 ja 6.

[48] Väärib märkimist, et seda illustreerivad kaks eelotsusetaotlusele lisatud teavituskirja, mille MJ kui missiooni juht saatis „Eulex Kosovo nimel" teatavatele põhikohtuasja hagejatele ning millest nähtub, et ametikohtade ümberkvalifitseerimine ja kaotamine tulenes Eulex Kosovo ümberkorraldamisest pärast uue operatsiooniplaani ja operatsiooni kontseptsiooni heakskiitmist.

[49] Vt käesoleva ettepaneku punktis 20 viidatud 2009. aasta teatise punkt 4a, lk 13.

2. Eulex Kosovo

68. Nõukogu, Euroopa välisteenistuse ja Eulex Kosovo ning komisjoni poolt teise võimalusena esitatud argumentide kohaselt võib Eulex Kosovot pidada põhikohtuasja hagejate tööandjaks nii enne 12. juunit 2014 kui ka pärast seda, arvestades muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 15a väidetavat deklaratiivset mõju ja asjaolu, et selle artikli 16 lõiget 5 kohaldatakse enne 15. juunit 2014 aset leidnud sündmuste suhtes, kui nõue on esitatud pärast seda kuupäeva nagu käesolevas asjas (vt käesoleva ettepaneku punkt 17). Põhikohtuasja hagejad ja Hispaania sellega ei nõustu.

69. Ühismeetme 2008/124 sõnastusele, kontekstile ja Euroopa Kohtu praktikale tuginedes ei saa Eulex Kosovot minu arvates pidada põhikohtuasja hagejate tööandjaks enne 12. juunit 2014. Analüüsin esiteks muudetud ühismeetme 2008/124 artiklit 15a ja seejärel muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 16 lõiget 5.

70. Esiteks tuleb muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 15a kohta märkida, et ühismeetme 2008/124 enne ja pärast 12. juunit 2014 kehtinud sätete võrdlus näitab selgelt, et Eulex Kosovo teenistuses oleval rahvusvahelisel isikkooseisul on erinevad tööandjad. Enne otsuse 2014/349 vastuvõtmist sõlmiti ühismeetme 2008/124 artikli 10 lõike 3 kohaselt rahvusvahelise isikkoosseisu töölepingud missiooni juhi ja isikkoosseisu liikmete vahel ning artikli 8 lõike 5 kohaselt pidi missiooni juht Eulex Kosovo eelarve täitmise, sealhulgas rahvusvahelise isikkoosseisu töölevõtmise eest vastutava isikuna sõlmima komisjoniga sellekohase lepingu. Seevastu pärast otsuse 2014/349 vastuvõtmist on muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 10 lõikes 3 ja artikli 16 lõikes 4 sätestatud, et Eulex Kosovo sõlmib töölepingud rahvusvahelise isikkoosseisuga ja vastutab Eulex Kosovo eelarve täitmise eest, mille kohta ta sõlmib lepingu komisjoniga, samas kui ühismeetme artikli 8 lõige 5 jäeti tekstist välja.

71. Eeltoodud sätete alusel tuleb seega asuda seisukohale, et enne kui muudetud ühismeetmele 2008/124 lisati artikkel 15a, mis annab Eulex Kosovole muu hulgas pädevuse sõlmida lepinguid, värvata töötajaid ja olla kohtus menetlusosaliseks, ei olnud Eulex Kosovol vajalikku pädevust, et olla selle missiooni teenistuses oleva rahvusvahelise isikkoosseisu tööandja.

72. Seda tõlgendust toetab ühismeetme 2008/124 kontekst. Sellega seoses tuleb märkida, et kuigi ühismeetme 2008/124 artikli 9 lõige 3 näeb ette, et Eulex Kosovo võib võtta lepingu alusel tööle rahvusvahelisi isikkoosseisu liikmeid, kehtisid sarnased sätted ka seoses Euroopa Liidu planeerimisrühmaga (European Union Planning Team; edaspidi „EUPT Kosovo“),[50] mis tegeles Eulex Kosovo kavandamis- ja ettevalmistusetapiga,[51] võimaldades tal võtta lepingulisel alusel tööle rahvusvahelisi ja kohalikke isikkoosseisu liikmeid, samas kui EUPT Kosovo juht sõlmis selliste isikkoosseisu liikmetega töölepingud. Minu arvates on raske asuda seisukohale, et ilma õigus- ja teovõimet sõnaselgelt andmata võib sellist ajutist planeerimismeeskonda pidada taolise isikkoosseisu tööandjaks ja kohtus menetlusosaliseks.

73. Lisaks märkis komisjon 2012. aasta teatises,[52] et ÜVJP missioonidele tuleks anda juriidilise isiku staatus või vähemalt piisavalt lai õigus- ja teovõime, mis on vajalik nende volituste rakendamiseks ja kindla õigusliku aluse tagamiseks, et sellised missioonid saaksid tegutseda nii

[50] Vt nõukogu 10. aprilli 2006. aasta ühismeede 2006/304/ÜVJP, millega asutatakse ELi planeerimisrühm (EUPT Kosovo) seoses ELi võimaliku kriisiohjamise operatsiooniga Kosovos õigusriigi alal ja teistes võimalikes valdkondades (ELT 2006, L 112, lk 19), eelkõige selle artikli 4 lõige 5 ja artikli 11 lõige 3.

[51] Vt selle kohta ühismeetme 2008/124 artikkel 4.

[52] Vt käesoleva ettepaneku punktis 25 viidatud 2012. aasta teatis, eelkõige punktid 3.2–3.4 ja 4.2.

ELis kui ka väljaspool seda, sealhulgas osaleda kohtumenetlustes. Komisjon teatas oma kavatsusest taotleda nõukogult sellekohaste sätete vastuvõtmist. Sarnaseid seisukohti väljendas ka Euroopa Kontrollikoda 2012. aastal vastu võetud Eulex Kosovot käsitlevas eriaruandes,[53] milles soovitati, et Eulex Kosovo ja kõikide tulevaste ÜVJP missioonide jaoks kehtestataks sellised sätted. Selleks lisati Eulex Kosovot ja teisi liidu rahvusvahelisi missioone käsitlevatesse nõukogu otsustesse samasugune erisäte[54] pealkirjaga „Õiguslik korraldus“, nagu on muudetud ühismeetmes 2008/124 artikkel 15a. Sellest võib järeldada, et peeti vajalikuks anda Eulex Kosovole selge õigus- ja teovõime, mida tal varem ei olnud, eelkõige selleks, et võtta tööandjana tööle töötajaid ja kaitsta ennast kohtumenetluses.

74. Seda tõlgendust näib toetavat ka Euroopa Kohtu praktika. Eelkõige kohtuotsuses Elitaliana[55] kinnitas Euroopa Kohus enne otsuse 2014/349 vastuvõtmist alanud menetluses Üldkohtu järeldust, et Eulex Kosovo ei olnud juriidiline isik ja et ükski õigusnorm ei andnud talle kohtumenetlusteovõimet, mistõttu teda ei saa pidada organiks, ametiks või asutuseks ELTL artikli 263 tähenduses, ning seetõttu loeti komisjon ainsaks kostjaks. Seega pani Euroopa Kohus selles otsuses erilist rõhku Eulex Kosovo õigus- ja teovõime puudumisele, kuna seda ei olnud ühismeetmes 2008/124 selgelt ette nähtud, ning leidis selle põhjal, et Eulex Kosovo ei saanud olla kõnealuses menetluses kostjaks.

75. Samuti tuleks märkida, et kohtuotsus H hõlmas EUPMi Bosnias ja Hertsegoviinas, mille loomist käsitlevas nõukogu otsuses ei olnud ühtegi sätet, mis annaks EUPMile õigus- ja teovõime.[56] Kuigi Euroopa Kohus ei käsitlenud seda küsimust otseselt, võib asjaolust, et sellele missioonile ei oldud selgelt õigusvõimet antud, järeldada, et Euroopa Kohus leidis, et vaidlusalused meetmed tuleb omistada ühele liidu institutsioonile, ilma et ta oleks kaalunud kõnealust missiooni kui võimalikku kostjat tolles menetluses.

76. Lisaks näib mulle, et kohtuotsus Jenkinson[57] ei toeta teistsugust järeldust. See hõlmas peamiselt ELTL artikli 272 alusel esitatud hagi, mis puudutas liidu lepingulist vastutust ja mille teatavate ELi rahvusvaheliste missioonide, sealhulgas Eulex Kosovo endine rahvusvaheline töötaja oli esitanud nõukogu, komisjoni, Euroopa välisteenistuse ja Eulex Kosovo vastu. Hageja töötas Eulex Kosovo teenistuses 5. aprillist 2010 kuni 14. novembrini 2014, kuid ainult viimane tööleping ajavahemikul 15. oktoobrist kuni 14. novembrini 2014 sisaldas liidu kohtutele pädevust andvat kohtualluvuse tingimust ELTL artikli 272 tähenduses. Oma otsuses keskendus Euroopa Kohus Üldkohtu hinnangule selle kohta, mil määral on Üldkohus pädev hindama kohtuasja lepingulisi aspekte, otsustades, et kui tegemist on töösuhtega, mis hõlmab rida järjestikuseid lepinguid, siis asjaolu, et varasemad lepingud ei sisaldanud vahekohtuklauslit, ei välista seda, et liidu kohtud võtavad pooltevahelise suhte hindamisel arvesse kõiki lepinguid. Euroopa Kohus ei käsitlenud aga Üldkohtu järeldusi Eulex Kosovo õigus- ja teovõime kohta. Seetõttu näib mulle, et

[53] Vt käesoleva ettepaneku 18. joonealuses märkuses viidatud kontrollikoja aruanne, eelkõige selle punktid 92–94 ja 107 ning soovitus 4.

[54] Vt näiteks nõukogu 9. juuli 2014. aasta otsuse 2014/447/ÜVJP, millega muudetakse otsust 2013/354/ÜVJP Euroopa Liidu politseimissiooni kohta Palestiina aladel (EUPOL COPPS) (ELT 2014, L 201, lk 28), artikkel 11a ja nõukogu 21 mai 2015. aasta otsuse (ÜVJP) 2015/800, millega muudetakse otsust 2013/233/ÜVJP, mis käsitleb Euroopa Liidu integreeritud piirihalduse abimissiooni Liibüas (EUBAM Libya), ja pikendatakse selle kehtivust (ELT 2015, L 127, lk 22), artikkel 12a. Tasub märkida, et praegu on kõigil 11 käimasoleval ÜJKP tsiviilmissioonil sellised sätted olemas. Vt ka mh nõukogu 16. oktoobri 2017. aasta otsuse (ÜVJP) 2017/1869, mis käsitleb Euroopa Liidu nõuandemissiooni Iraagi julgeolekusektori reformi toetuseks (EUAM Iraq) (ELT 2017, L 266, lk 12), artikkel 13 ja nõukogu 9. detsembri 2019. aasta otsuse (ÜVJP) 2019/2110 Euroopa Liidu ÜJKP nõuandemissiooni kohta Kesk-Aafrika Vabariigis (EUAM RCA) (ELT 2019, L 318, lk 141) artikkel 12.

[55] Vt 12. novembri 2015. aasta kohtuotsus Elitaliana *vs.* Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, eelkõige punktid 58, 59 ja 66). Vt selle kohta ka kohtujurist Jääskineni ettepanek kohtuasjas Elitaliana *vs.* Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:341, punktid 63–65) ja minu ettepanek kohtuasjas SC *vs.* Eulex Kosovo (C-730/18 P, EU:C:2020:176, punkt 59).

[56] Vt selle kohta 22. juuli 2010. aasta kohtumäärus H *vs.* nõukogu jt (T-271/10 R, ei avaldata, EU:T:2010:315, punkt 19).

[57] C-43/17 P, EU:C:2018:531, eelkõige punktid 15, 34 ja 40–51. See kohtuasi on praegu Üldkohtus pooleli (kohtuasi Jenkinson *vs.* nõukogu jt, T-602/15 RENV).

Euroopa Kohtu arutluskäik, mis puudutab liidu kohtule ELTL artiklist 272 tuleneva pädevuse ulatust, ei ole ülekantav eraldi küsimusele tööandja isiku kohta, mida selles kohtuasjas ei käsitletud. [58]

77. Eelnevast lähtudes tuleks asuda seisukohale, et muudetud ühismeetme 2008/124 artiklist 15a järeldub, et Eulex Kosovol ei olnud 12. juunile 2014 eelnenud perioodil tööandja staatust. Teisalt aga tuleneb sellest sättest, et alates 12. juunist 2014 võib Eulex Kosovot pidada selle missiooni rahvusvahelise isikkooseisu tööandjaks ja seega võib ta ise olla kostjaks taolise isikkooseisuga sõlmitud töölepinguid puudutavates vaidlustes. [59]

78. Teiseks, mis puudutab muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 16 lõiget 5, siis on selle sätte sõnastus mitmeti mõistetav selles osas, kas see tähendab, et Eulex Kosovo vastutab alates 15. juunist 2014 tema volituste täitmisest tulenevate mis tahes nõuete ja kohustuste eest, sealhulgas juhul, kui asjaomased teod toimusid enne seda kuupäeva, või kehtib vastutus ainult siis, kui need teod toimusid sellel kuupäeval või pärast seda. [60]

79. Sellega seoses tuleb märkida, et muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 16 lõikes 4, mis lisati samal ajal selle artikli lõikega 5, on sätestatud, et missiooni juhi asemel vastutab Eulex Kosovo ise oma eelarve täitmise eest. Seega, tõlgendades neid kahte sätet koos, näib mulle, et muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 16 lõike 5 eesmärk on kinnitada, et Eulex Kosovo vastutab kõigi nõuete ja kohustuste eest, mis tulenevad tema enda eelarve täitmisest alates 15. juunist 2014. Mis puudutab aga käesoleva kohtuasja asjaolusid, mis leidsid aset enne seda kuupäeva, siis oli eelarve täitmine missiooni juhi ülesanne. Järelikult ei saa Eulex Kosovot selle sätte alusel pidada põhikohtuasja hagejate tööandjaks.

3. Nõukogu, komisjon ja Euroopa välisteenistus

80. Kui Euroopa Kohus järgib minu ettepanekut, et missiooni juhil ega Eulex Kosovol ei olnud põhikohtuasja hagejate tööandja staatust enne 12. juunit 2014 ja seega ei saa neid pidada kostjaks eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olevas vaidluses, siis tuleb analüüsida, kas see staatus oli nõukogul, komisjonil ja/või Euroopa välisteenistusel.

81. Põhikohtuasja hagejate sisuliste argumentide kohaselt võib käesoleva kohtuasja asjaoludel tööandjaks pidada nii nõukogu kui ka komisjoni. Nõukogu, komisjon, Euroopa välisteenistus ja Eulex Kosovo sellega ei nõustu.

82. Minu arvates viitavad Euroopa Kohtu praktika ja ühismeetme 2008/124 asjakohased sätted tugevalt sellele, et enne 12. juunit 2014 oli põhikohtuasja hagejate tööandjaks komisjon.

[58] Sellega seoses väärib märkimist, et Üldkohus leidis oma kohtuotsuses Jenkinson, et Eulex Kosovo on juriidiline isik ja omab kohtumenetlusteovõimet vastavalt muudetud ühismeetme 2008/124 artiklile 15a. Vt 9. novembri 2016. aasta kohtumäärus Jenkinson *vs.* nõukogu jt (T-602/15, EU:T:2016:660, punktid 32–37).

[59] Vt selle kohta ka Heliskoski, J., „Responsibility and responsibility for CSDP operations“, teoses Blockmans, S. ja Koutrakos, P. (toim), *The Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*, Edward Elgar, 2018, lk 132–153 ja lk 143, 144.

[60] Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis eelotsusetaotlusele lisatud enda 1. juuni 2018. aasta kohtuotsuse punktis 80, ei tee muudetud ühismeetme 2008/124 artikli 16 lõike 5 erinevate keeleversioonide võrdlus asja selgemaks, sest näiteks hispaania-, saksa-, inglis-, prantsus-, itaalia- ja hollandikeelne versioon toetavad üht või teist tõlgendust.

83. Sellega seoses leidis Euroopa Kohus kohtuotsuses Elitaliana,[61] et kuigi Eulex Kosovo missiooni juhti kirjeldati ühismeetmes 2008/124 enne selle muutmist otsusega 2014/349 kui missiooni eelarve täitmise eest vastutavat isikut, teostas missiooni juht oma eelarve- ja finantsalast pädevust siiski komisjoni järelevalve ja kontrolli all. Seetõttu leidis Euroopa Kohus, et vaidlustatud aktid, mis puudutasid hankemenetluses pakkuja edukaks tunnistamist, olid omistatavad komisjonile.

84. Lisaks otsustas Euroopa Kohus kohtuotsuses H,[62] et vastavalt nõukogu otsusele, mis käsitleb Bosnias ja Hertsegoviinas läbiviidavat EUPMi, olid missiooni juhi vaidlustatud otsused lähetatud isikkoosseisu liikme ümberpaigutamise kohta omistatavad nõukogule, kuna missiooni juhi nimetas ametisse poliitika- ja julgeolekukomitee, kes teostas selle missiooni üle poliitilist kontrolli ja strateegilist juhtimist nõukogu vastutusel, ning missiooni juht allus tsiviiloperatsiooni ülemale, kes ise allus omakorda poliitika- ja julgeolekukomitee kontrollile ning vastutas nii nimetatud komitee kui ka nõukogu otsuste rakendamise eest. Euroopa Kohus leidis, et asjaomaseid otsuseid ei saa omistada komisjonile, kuna ta ei osalenud käsuliinis ja vaidlusalused otsused ei puudutanud missiooni eelarve täitmist, mis eeldas missiooni juhi ja komisjoni vahelise lepingu sõlmimist.

85. Käesoleva juhtumi asjaolusid tuleb analüüsida eelviidatud kohtupraktikast lähtudes.

86. Euroopa välisteenistuse kohta tuleb märkida, et Euroopa Kohtule ei ole esitatud mingit teavet, mis tõendaks, et ta oli põhikohtuasja hagejate tööandja perioodil enne 12. juunit 2014. Vastupidi, nagu märkis Euroopa välisteenistus, et kuigi tsiviiloperatsiooni ülem on Euroopa välisteenistuse osa, ei vastuta Euroopa välisteenistus rahvusvahelise isikkoosseisu töölevõtmisega seotud küsimuste eest. Lisaks, nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 41, on tsiviiloperatsiooni ülem nõukogu kontrolli all ja kõrge esindaja üldises alluvuses, mitte Euroopa välisteenistuse alluvuses.

87. Mis puudutab nõukogu, siis näib mulle, et Euroopa Kohtule esitatud teabe põhjal ei saa teda pidada põhikohtuasja hagejate tööandjaks enne 12. juunit 2014. Vastab tõele, et arvestades kohtuotsuses H esitatud kriteeriume, on käesolevas asjas asjaolusid, mida võib pidada viitavaks nõukogu suunas, seda enam, et Eulex Kosovo ümberkorraldamise otsustel võivad olla tagajärjed seoses ametikohtade ümberkvalifitseerimise ja rahvusvaheliste töötajate töölepingute lõpetamisega. Minu arvates erinevad kohtuotsuse H aluseks olevad asjaolud siiski käesoleva kohtuasja asjaoludest. Eelkõige puudutas see kohtuotsus küsimust seoses liikmesriigist lähetatud isikkoosseisu liikme üleviimisega, mis, nagu nõukogu ja Euroopa välisteenistus märkisid, näib olevat seotud nõukogu vastutusel oleva missiooni poliitilise kontrolli ja strateegilise juhtimisega ning mis ei olnud kuidagi seotud missiooni eelarve täitmisega, milleks oli nõutav missiooni juhi ja komisjoni vaheline leping. Seevastu käesolevas asjas on asjaomase rahvusvahelise isikkooseisu töösuhe otseselt seotud Eulex Kosovo eelarve täitmisega ning missiooni juhi ja komisjoni vahel selles küsimuses sõlmitud lepinguga, ning selle puhul on seetõttu keskne komisjoni vastutus eelarve eest. Lisaks tuleb märkida, et Euroopa Kohtule ei ole esitatud mingit teavet põhikohtuasja hagejate ülesannete kohta ega muid asjaolusid, mis lükkaksid ümber nõukogu argumendid, mille kohaselt ei ole rahvusvahelise isikkooseisu töölevõtmine käesoleva asja asjaoludel tema vastutusel.

88. Mis puudutab komisjoni, siis eespool viidatud kohtuotsuseid Elitaliana ja H arvestades võib Euroopa Kohtule esitatud teabe põhjal pidada teda põhikohtuasja hagejate tööandjaks enne 12. juunit 2014 põhjusel, et rahvusvahelise isikkooseisu töölevõtmine Eulex Kosovo teenistusse

[61] C-439/13 P, EU:C:2015:753, eelkõige punktid 62–66.

[62] C-455/14 P, EU:C:2016:569, punktid 65–68.

on seotud selle missiooni eelarve täitmisega komisjoni järelevalve all ja volitusel ning et komisjon vastutas sellise isikkooseisuga sõlmitud töölepingute konkreetsete tingimuste kindlaksmääramise eest.[63]

89. Tuleb märkida, et ühismeetme 2008/124 artikli 8 lõike 5 ja artikli 16 lõike 4 kohaselt tegutses missiooni juht enne ühismeetme muutmist otsusega 2014/349 Eulex Kosovo eelarve täitmise, sealhulgas rahvusvahelise isikkoosseisu töölevõtmise osas komisjoni järelevalve all ja alluvuses ning oli sõlminud komisjoniga sellekohase lepingu. Täpsemalt võttis komisjon 2009. aasta teatisel põhineva süsteemi kohaselt missiooni juhi lepingu alusel tööle erinõunikuna, usaldades talle missiooni eelarve haldamise, ning leping nägi ette, et missiooni juht sõlmib rahvusvahelise isikkoosseisuga töölepingud, „kohaldades ÜVJP erinõunike poolt tööle võetud või nende juurde lähetatud isikkooseisu jaoks käesolevas teatises ette nähtud personalieeskirju“.[64] Selles osas on 2009. aasta teatises sätestatud erinormid, mis puudutavad eelkõige rahvusvahelise isikkooseisu töötingimusi ning õigusi ja kohustusi, mis peavad sisalduma missiooni juhi ja rahvusvahelise isikkooseisu liikmete vahel sõlmitavates töölepingutes, hõlmates selliseid küsimusi nagu lepingu kestus, ametikohtade liigitamine ning palkade, maksude ja sotsiaalkindlustuse regulatsioon.[65]

90. Seda illustreerivad 1. veebruari ja 7. juuni 2013. aasta lepingud, mille MJ kui missiooni juht ja komisjon käesolevas asjas sõlmisid. Sealhulgas on 7. juuni 2013. aasta lepingu artikli 11 lõikes 1 ette nähtud, et missiooni juht sõlmib oma isikkooseisuga töölepingud 2009. aasta teatises sätestatud eeskirjade alusel, ning lepingu artikli 11 lõikes 2 on täpsustatud, et ükski tööleping ei või üldiselt kesta Eulex Kosovo tähtajast kauem. Lisaks on eelotsusetaotlusele lisatud töölepingus, mille MJ missiooni juhina sõlmis ühega põhikohtuasja hagejatest enne 12. juunit 2014, preambulis märgitud, et 2009. aasta teatises „on sätestatud rahvusvahelise isikkooseisu töötingimused“ ning et komisjoni ja MJ kui missiooni juhi vahelise lepingu artikli 11 lõige 1 annab viimasele kui erinõunikule õiguse sõlmida enda nimel töölepinguid.[66]

91. Järelikult asjaolu, et põhikohtuasja hagejad ei sõlminud komisjoniga töölepinguid või et personaliküsimusi reguleeriv pädev liidu institutsioon on nõukogu, nagu on märgitud 2012. aasta teatises,[67] ei lükka seda analüüsi ümber, kuna MJ kui missiooni juhi ja põhikohtuasja hagejate vahelised töölepingud näivad olevat sõlmitud 2009. aasta teatise kohaldamisalas ja põhinevad komisjoni vastutusest tulenevatel normidel.

92. Sellest lähtudes tuleb asuda seisukohale, et komisjon on enne 12. juunit 2014 Eulex Kosovo teenistuses olnud rahvusvahelise isikkooseisu tööandja ja seega tuleb teda põhikohtuasjas käsitada kostjana.

[63] Sellega seoses, nagu viitavad põhikohtuasja hagejad, väärib märkimist Euroopa Ombudsmani 30. augusti 2013. aasta otsus, millega lõpetati tema 30. augusti 2013. aasta omaalgatuslik uurimine OI/12/2010/(BEH)MMN, mis puudutas nõukogu, komisjoni ja kõrget esindajat/Euroopa välisteenistust ning mille ajendiks oli ebakindlus, mis tulenes liidu rahvusvaheliste missioonide institutsionaalsest ülesehitusest ja sellest, milline liidu institutsioon või organ on pädev heastama võimalikke haldusomavoli juhtumeid. Selles otsuses jõudis ta järeldusele, et kõrge esindaja esitatud ettepanekut silmas pidades tuleb edaspidi tsiviilmissioonide eelarve täitmist puudutavates küsimustes adresseerida kaebused komisjonile ning ÜJKP missioonide kõiki muid haldusomavoli juhtumeid puudutavate väidetega seoses tuleb kaebused adresseerida kõrgele esindajale/Euroopa välisteenistusele.

[64] Vt käesoleva ettepaneku punktis 20 viidatud 2009. aasta teatise punkt 3b, lk 6.

[65] Vt käesoleva ettepaneku punktis 20 viidatud 2009. aasta teatise punktid 4 ja 4a, lk 10–15.

[66] Tuleb märkida, et ühele põhikohtuasja hagejale missiooni juhi poolt adresseeritud teavituskirjas, mis on lisatud eelotsusetaotlusele, on märgitud: „Euroopa Komisjoni juhiste kohaselt on [vastavalt 2009. aasta teatisele] läbi vaadatud kõigi ametikohtade liigitus ja vastavad ametijuhendid.“

[67] Vt käesoleva ettepaneku punktis 25 viidatud 2012. aasta teatis, eelkõige punktid 3.3 ja 4.4. Vt selle kohta ka nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate järeldused ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika tsiviiltegevust käsitleva kokkuleppe sõlmimise kohta, dokument 14305/18, 19. november 2018, II jagu, punkti 10 alapunkt b, lk 7 (milles loetletakse nõukogu ja liikmesriikide kohustuste hulgas ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika tsiviilmissioonide rahvusvahelise lepingulise isikkoosseisu töösuhete kvalifikatsiooni läbivaatamine).

VI. Ettepanek

93. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunal du travail francophone de Bruxelles'i (Brüsseli prantsuskeelne töökohus, Belgia) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Nõukogu 4. veebruari 2008. aasta ühismeedet 2008/124/ÜVJP Euroopa Liidu õigusriigimissiooni kohta Kosovos Eulex Kosovo enne selle muutmist nõukogu 12. juuni 2014. aasta otsusega 2014/349/ÜVJP tuleb tõlgendada nii, et sellega oli Eulex Kosovo teenistuses olnud rahvusvahelise isikkoosseisu tööandja staatus enne 12. juunit 2014 antud Euroopa Komisjonile.