Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NIILO JÄÄSKINEN
esitatud 24. mail 2012 [1]

Kohtuasi C-62/11

Hesseni liidumaa
versus
Florence Feyerbacher

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Hessisches Landessozialgericht (Saksamaa))

Liidu privileegid ja immuniteedid — Euroopa Keskpanga asukohalepingu õiguslik laad — Avalik-õiguslik leping — Erga omnes mõju puudumine — Euroopa Keskpankade Süsteemi põhikiri — Artikli 36 lõige 1 — Euroopa Keskpanga personali töölepingutingimused — Välistava olemuse puudumine — Saksa sotsiaalõiguse selliste sätete kohaldatavus Euroopa Keskpanga töötajate suhtes, mis näevad ette sotsiaalkindlustushüvitiste maksmise nendele töötajatele — Euroopa Liidu põhiõiguste harta — Artikkel 34 — Õigus sotsiaalkindlustushüvitistele

I. Sissejuhatus

1. Kas Saksamaa Liitvabariigil on õigus maksta sotsiaalkindlustushüvitisi Euroopa Keskpanga töötajatele? Selline on sisuliselt küsimus, mille esitas Euroopa Kohtule Hessisches Landessozialgericht (Saksamaa).

2. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib täpsemalt teada saada esiteks, milline on 18. septembril 1998 Saksamaa valitsuse ja Euroopa Keskpanga (EKP) vahel sõlmitud lepingu selle institutsiooni asukoha kohta (edaspidi „asukohaleping") [2] õiguslik laad. Teiseks rõhutab ta vajadust määratleda EKP personali töölepingutingimuste ulatus, arvestades protokolli Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohta (edaspidi „EKPS põhikiri") [3] artikli 36 lõikega 1.

3. Eelotsuse küsimused esitati Saksa kodakondsusest ning Saksamaal elava EKP töötaja F. Feyerbacheri ning Hesseni liidumaa vahelise kohtuvaidluse raames, mis käsitleb viimase keeldumist maksta F. Feyerbacherile vanemahüvitist.

4. Eelotsusetaotlus käsitleb seega esiteks asukohalepingu õiguslikku laadi ning eelkõige küsimust, kas see on liidu õiguse osa või mitte. Teiseks tõstatatakse küsimus sellest, kas asukohalepingu artikkel 15, mis välistab EKPS põhikirja artikli 36 lõike 1 alusel Saksamaa Liitvabariigi töö- ja sotsiaalõiguse materiaalõiguslike ja menetlusnormide kohaldamise EKP nõukogu poolt vastu võetud EKP personali

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — *Bundesgesetzblatt* (edaspidi *„BGBl."*) 1998 II, lk 2745. Ainult asukohalepingu saksakeelne tekst on autentne ja selle leiab lisaks EKP veebilehelt, kus on esitatud ka selle tõlge inglise keelde.

3 — Tegemist on Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokolliga nr 4 (ELT 2010, C 83, lk 230).

töölepingutingimuste (edaspidi „töölepingutingimused”)[4] suhtes, kujutab endast kollisiooninormi, millega on vastuolus see, kui kõnealune liikmesriik maksab oma territooriumil elavatele EKP töötajatele territoriaalsuse põhimõtte alusel siseriiklikes õigusnormides ette nähtud perehüvitisi, sealhulgas vanemahüvitist.

5. Rõhutan selles osas, et kohtuasja võtmeelemendiks on küsimus, kas Saksamaa Liitvabariigil on EKPS põhikirja artikli 36 lõikega 1 arvestades õigus kohaldada siseriiklikke õigusnorme selleks, et maksta EKP töötajatele sotsiaalkindlustushüvitisi töölepingutingimustes ette nähtud hüvitiste täiendamise eesmärgil, ning kui vastus on jaatav, siis millise ulatusega see õigus on.

II. Õiguslik raamistik

A. *Liidu õigus*

1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta

6. Õigus sotsiaalkindlustushüvitistele on tagatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 34.[5] See artikkel on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liit tunnustab ja austab õigust sotsiaalkindlustushüvitistele ja sotsiaalteenustele, mille kaudu pakutakse liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavadega ettenähtud eeskirjade kohast kaitset raseduse ja sünnituse, haiguse, tööõnnetuste, ülalpeetavaks muutumise, eakuse või töökoha kaotuse korral.

2. Igaühel, kelle elukoht on Euroopa Liidus ja kes seal seaduslikult liigub, on õigus saada sotsiaalkindlustushüvitisi ja sotsiaalseid soodustusi liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavade kohaselt.

[…]”

2. EKPS põhikiri

7. EKP välistehingud on määratletud artiklis 23. EKP võib eelkõige „luua suhteid teiste maade keskpankade ja rahaasutustega ning sobivatel juhtudel ka rahvusvaheliste organisatsioonidega”.

8. Artikli 24 „Muud tehingud” kohaselt võib EKP lisaks oma ülesannetest tulenevatele operatsioonidele „teha tehinguid haldusotstarbel või oma personali jaoks”.

9. EKPS põhikirja artikli 35 lõiked 1 ja 4 sätestavad:

„35.1. Euroopa Liidu Kohtul on õigus kontrollida ja tõlgendada EKP tegevust või tegevusetust aluslepingutes sätestatud juhtudel ja tingimustel. […]

[…]

4 — EKP nõukogu võttis EKPS põhikirja artikli 36 lõike 1 alusel 9. juunil 1998 vastu EKP personali töölepingutingimused (EÜT 1999, L 125, lk 32), mida on korduvalt muudetud. Töölepingutingimusi ei ole Euroopa Liidu Teatajas avaldatud. Nende ingliskeelse versiooniga saab avalikkus siiski tutvuda EKP veebilehel.

5 — Selguse huvides ja hoolimata sellest, et asukohaleping sõlmiti enne ning põhikohtuasjas kõne all olev hüvitis seondub ajavahemikuga, mis lõppes enne Lissaboni lepingu jõustumist, on õigusliku raamistiku puhul võetud arvesse esmase õiguse aktide teksti sellest kuupäevast alates kehtivas redaktsioonis. Nimelt, kui mitte arvestada Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, mis muutus selle lepingu jõustumise järel siduvaks, jäi minu analüüsi puhul asjakohaste sätete sõnastus suures osas samaks enne nimetatud kuupäeva kehtinud sätete sõnastusega.

35.4. Euroopa Liidu Kohtu pädevusse kuulub otsuse tegemine EKP poolt või nimel sõlmitud era- või avalik-õiguslikus lepingus sisalduva vahekohtuklausli alusel.”

10. EKPS põhikirja artikli 36 lõige 1 sätestab, et „[j]uhatuse ettepaneku põhjal kehtestab EKP nõukogu EKP personali teenistustingimused”.

11. EKPS põhikirja artikkel 39 sätestab:

„Euroopa Liidu privileegide ja immuniteetide protokolli tingimuste kohaselt on EKP-l liikmesriikide territooriumil need privileegid ja immuniteedid, mis on vajalikud tema ülesannete täitmiseks.”

3. Euroopa Liidu privileegide ja immuniteetide protokoll

12. Euroopa Liidu privileegide ja immuniteetide protokolli[6] artikkel 14 näeb ette:

„Euroopa Parlament ja nõukogu kinnitavad seadusandliku tavamenetluse kohaselt ja pärast konsulteerimist teiste asjaomaste institutsioonidega määruste abil liidu ametnike ja muude teenistujate sotsiaalkindlustustagatiste kava.”

13. Kõnealuse protokolli artikli 22 esimeses lõigus on ette nähtud, et protokolli kohaldatakse ka EKP, selle organite liikmete ja selle personali suhtes, ilma et see piiraks EKPS põhikirja sätete kohaldamist.

4. Asukohaleping

14. Asukohalepingu preambuli viienda lõigu kohaselt on selle eesmärk määrata kindlaks EKP privileegid ja immuniteedid Saksamaa Liitvabariigis vastavalt privileegide ja immuniteetide protokollile.[7]

15. Asukohalepingu artikkel 15 „Saksamaa töö- ja sotsiaalõiguse kohaldamatus” sätestab:

„Arvestades [EKPS põhikirja] artiklit 36, ei kohaldata juhatuse ja personali suhtes Saksamaa Liitvabariigi töö- ja sotsiaalõiguse materiaalõiguslikke ja menetlusnorme.” [mitteametlik tõlge]

16. Asukohalepingu artikkel 21 näeb ette, et kui Saksamaa Liitvabariik ja EKP on kõnealuse lepingu tõlgendamist või kohaldamist puudutavas lahkarvamusel, võib kumbki lepingupool pöörduda vaidluse lahendamiseks Euroopa Kohtusse vastavalt EKPS põhikirja artikli 35 lõikele 4.

5. Töölepingutingimuste sätted

17. Töölepingutingimuste[8] isikuline kohaldamisala on määratletud töölepingutingimuste I jaotises „Üldsätted”. Töölepingutingimuste artikkel 1 sätestab:

„[…] tähendab EKP „töötaja” iga isikut, kes on kirjutanud alla töölepingule, millega talle usaldatakse töökoht EKP-s määramata tähtajaks või ühte aastat ületavaks määratud tähtajaks, ning kes on asunud oma tööülesandeid täitma.”

6 — Tegemist on Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokolliga nr 7 (ELT 2010, C 83, lk 266; edaspidi „privileegide ja immuniteetide protokoll”).

7 — Asukohalepingu allkirjastamise hetkel oli täpsemalt tegu 8. aprilli 1965. aasta Euroopa Ühenduste privileegide ja immuniteetide protokolliga (EÜT 1967, 152, lk 13) selle EÜ asutamislepingule ja Euratomi asutamislepingule lisatud redaktsioonis.

8 — Töölepingutingimusi on ettepaneku raames tsiteeritud EKP veebilehel kättesaadava ingliskeelse versiooni vabas tõlkes [Tõlkija märkus: töölepingutingimuste eestikeelne mitteametlik tõlge on tehtud ettepanekus esitatud prantsuskeelse tõlke alusel].

18. Töölepingutingimuste II jaotisesse „Töösuhted” kuuluv artikkel 9 sätestab:

„a) EKP ja selle töötajate vahelisi töösuhteid reguleerivad käesolevaid töölepingutingimusi arvestades töölepingud […].

[…]

c) Töölepingutingimuste suhtes ei kohaldata ühegi liikmesriigi õigusnorme. EKP kohaldab: i) liikmesriikide õiguskordadele ühiseid üldpõhimõtteid, ii) ühenduse õiguse üldpõhimõtteid […] ja iii) sotsiaalpoliitika valdkonna […] määrusi ja direktiive […]”

19. Töölepingutingimuste III jaotise pealkiri on „Põhipalk, peretoetused ja muud toetused”. Artiklis 21 on seoses töölepingutingimuste artiklites 15–20 nimetatud peretoetuste ja muude toetustega, mis hõlmavad majapidamistoetust, ülalpeetava lapse toetust, kodumaalt lahkumise toetust, õppetoetust, eelkooliealise lapse toetust, täpsustatud, et „need hüvitised täiendavad kõiki teisi samalaadseid teistest allikatest makstavaid hüvitisi”. EKP töötajad on kohustatud „selliseid peretoetusi ja muid toetusi, mis arvatakse maha EKP poolt makstavatest hüvitistest”, ka taotlema ja deklareerima.

20. Töölepingutingimuste IV jaotise „Teenistusse astumisel ja teenistuse lõppemisel makstavad toetused” artikkel 24 täpsustab omakorda, et artiklites 22 ja 23 ette nähtud hüvitised täiendavad „kõiki teisi samalaadseid teistest allikatest makstavaid hüvitisi”. EKP töötajad on kohustatud „selliseid hüvitisi, mis arvatakse maha EKP poolt makstavatest hüvitistest”, ka taotlema ja deklareerima.

21. Töölepingutingimuste artikli 29 kohaselt, mis asub töölepingutingimuste V jaotises „Tööaeg ja puhkus”, on EKP töötajatel „õigus tasustamata lapsehoolduspuhkusele, mis vastab vähemalt direktiivis 96/34/EÜ[9] sätestatule”.

22. Töölepingutingimuste VI jaotise pealkiri on „Sotsiaalkindlustus”. See jaotis hõlmab eeskirju, millega reguleeritakse muu hulgas haiguse või õnnetusjuhtumi tõttu haiguspuhkusel oldud aja eest palga maksmist, invaliidsustoetust ning ravi- ja õnnetusjuhtumikindlustust.

23. Kõnealune VI jaotis hõlmab ka sätteid järgmiste toetuste kohta, millele on õigus töötajatel, kes jäävad töötuks pärast neid EKP-ga siduva töölepingu lõppemist: igakuine töötuskindlustushüvitis, majapidamistoetus ja kindlustatus EKP ravi- ja õnnetusjuhtumikindlustusskeemis. Töölepingutingimuste artiklist 36 tuleneb siiski, et need „hüvitised täiendavad kõiki teisi samalaadseid teistest allikatest makstavaid hüvitisi”. EKP töötajad on kohustatud „selliseid hüvitisi, mis arvatakse maha EKP poolt makstavatest hüvitistest”, ka taotlema ja deklareerima.

B. *Siseriiklik õigus*

24. 5. detsembri 2006. aasta vanemahüvitist ja lapsehoolduspuhkust käsitleva seaduse[10] (Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit, edaspidi „BEEG”) § 1 lõige 1 sätestab:

„Vanemahüvitisele on õigus igaühel, kes

1. elab või kelle alaline elukoht on Saksamaal,

2. elab koos oma lapsega,

9 — Nõukogu 3. juuni 1996. aasta direktiiv Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt lapsehoolduspuhkuse kohta sõlmitud raamkokkuleppe kohta (EÜT L 145, lk 4, ELT eriväljaanne 05/02, lk 285).

10 — *BGBl.* 2006 I, lk 2748.

3. hooldab ja kasvatab ise seda last ja

4. ei tööta või ei tegele kutsetegevusega täiskohaga.”

25. Sama seaduse § 1 lõike 2 punkt 3 käsitleb juhtu, mil isik töötab väljaspool Saksamaad.

„Vanemahüvitisele on õigus ka isikul, kes ei vasta küll ühelegi lõike 1 punktis 1 nimetatud tingimustele, kuid:

[…]

[…]

3) kellel on Saksa kodakondsus ning kes töötab üksnes ajutiselt rahvusvahelise või riigiülese organisatsiooni juures, eelkõige asjaomases valdkonnas liidu tasandil vastu võetud juhistele vastavalt lähetatud ametnikud või mis tahes muud isikud, kes töötavad ajutiselt välismaal ametikohal, kuhu nad on nimetatud […]”

26. Mis puudutab samalaadsete hüvitiste arvesse võtmist, siis näeb BEEG § 3 lõike 3 esimene lause ette järgmist:

„Hüvitised, mis on võrreldavad vanemahüvitisega ning mida võib väljaspool Saksamaad või rahvusvaheliselt või riigiüleselt organisatsioonilt taotleda isik, kes vastab § 1 kehtestatud tingimustele, arvatakse vanemahüvitisest maha juhul, kui need on ette nähtud samaks ajavahemikuks ning kui Euroopa Ühenduse asutamislepingu alusel vastu võetud määrused ei ole kohaldatavad.”

III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

27. F. Feyerbacher on Saksa kodanik ning elab Saksamaal, kus ta töötas enne EKP juures tööle asumist. EKP töötajana makstakse talle ühenduse maksuga maksustatavat palka ning tema suhtes kohaldatakse töölepingutingimustes ette nähtud EKP töötajate suhtes kohaldatavat korda ning ta ei ole enam kindlustatud Saksa sotsiaalkindlustusskeemis.

28. Kuivõrd töölepingutingimused ei näe ette vanemahüvitist, taotles F. Feyerbacher Saksa ametiasutustelt pärast oma lapse sündi 5. septembril 2008 vanemahüvitise maksmist BEEG § 1 lõike 1 alusel, võttes aluseks talle EKP poolt makstava palga, või teise võimalusena õigusnormides kehtestatud hüvitise miinimumsummas 300 eurot kuus.

29. Oma taotluse põhjenduseks väitis F. Feyerbacher, et ta vastas hüvitise saamiseks kehtestatud tingimustele, nagu need on ette nähtud BEEG § 1 lõikes 1, sest ta elas Saksamaal, kasvatas seal oma last ning ei töötanud hüvitise maksmiseks ette nähtud ajavahemiku vältel täiskohaga.

30. 4. detsembri 2008. aasta otsusega jättis Hesseni liidumaa taotluse rahuldamata põhjendusel, et privileegide ja immuniteetide protokolli sätete ning asukohalepingu artikli 15 kohaselt kohaldatakse F. Feyerbacheri suhtes liidu õigust, mitte aga Saksa töö- ja sotsiaalõigust, ning ta kinnitas seda otsust F. Feyerbacheri vaide alusel tehtud 8. jaanuari 2009. aasta otsusega. EKP töötajatel ei olevat seega õigust vanemahüvitisele. Lisaks sellele märkis kõnealune ametiasutus, et F. Feyerbacher ei ole lisaks Saksamaal maksukohustuslane.

31. F. Feyerbacher esitas nende otsuste peale Sozialgericht Frankfurt’ile (sotsiaalküsimustes pädev Frankfurti esimese astme kohus) kaebuse. Oma kaebuse põhjendamiseks viitas F. Feyerbacher ka sellele, et asukohaleping sõlmiti tükk aega enne BEEG jõustumist, mistõttu ei saa see olla aluseks vanemahüvitisest ilmajätmisele. Lisaks sellele töötab ta ajutiselt BEEG § 1 lõike 2 punkti 3 tähenduses,

sest tema tööleping EKP-ga on sõlmitud määratud tähtajaks. Ta on seisukohal, et samuti tuleks arvesse võtta BEEG § 3 lõiget 3, mis näeb ette juhud, mil Saksamaa vanemahüvitisest tuleb maha arvata huvitatud isiku võrreldavad välismaal rahvusvaheliselt või riigiüleselt organisatsioonilt saadud hüvitised.

32. Sozialgericht Frankfurt rahuldas kaebuse 30. septembri 2009. aasta otsusega ning tühistas 4. detsembri 2008. aasta ja 8. jaanuari 2009. aasta otsused. Kohus oli seisukohal, et F. Feyerbacher vastas kõnealuse hüvitise saamise tingimustele, nagu need on ette nähtud BEEG § 1 lõikes 1.

33. Sozialgericht Frankfurt leidis, et üksnes seadusega saab erinormi abil välistada teatud isikute kategooriale BEEG alusel hüvitise maksmise. Ta asus aga seisukohale, et asukohalepingu artikkel 15 ei kujuta endast sellist normi, sest õigust vanemahüvitisele ei reguleeri EKP töötajate töölepingutingimused, mida kõnealune artikkel käsitleb. Lisaks sellele ei ole F. Feyerbacherile hüvitise määramisest keeldumine käesolevas asjas õigustatud ka seetõttu, et EKP töötajad ei saa sotsiaalkindlustushüvitisi ega sotsiaalabi ja -toetusi, mille alla kõnealune vanemahüvitis kuulub. Seega ei ole käesoleval juhul tegemist hüvitiste kumulatsiooniga.

34. Hessisches Landessozialgericht, kellele esitati selle otsuse peale apellatsioonkaebus, leiab, et F. Feyerbacher vastab BEEG § 1 lõikes 1 sätestatud tingimustele, mistõttu ta peaks saama vanemahüvitist, välja arvatud juhul, kui erinormiga, mis vastab seaduse nõuetele, on hüvitise maksmine välistatud. Nimetatud kohus ei välista võimalust, et asukohalepingu artikli 15 näol on tegemist sellise normiga.

35. Neil asjaoludel otsustas Hessisches Landessozialgericht Euroopa Kohtu kantseleis 10. veebruaril 2011 registreeritud otsusega kohtumenetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [asukohaleping] on osaks liidu õigusest, mis on siseriikliku õiguse suhtes ülimuslik, või on tegemist rahvusvahelise lepinguga?

2. Kas asukohalepingu artiklit 15 koostoimes [EKPS põhikirja] artikliga 36 tuleb tõlgendada täht-tähelt nii, et hüvitise maksmise aluseks olevate Saksa sotsiaalõiguse sätete kohaldatavus EKP töötajate suhtes on välistatud üksnes siis, kui EKP maksab töötajatele vastavalt [töölepingutingimustele] võrreldavat sotsiaaltoetust?

3. Kui vastus teisele küsimusele on eitav:

   a) Kas osundatud sätteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellise siseriikliku sätte kohaldamine, mis järgib peretoetuste maksmisel üksnes territoriaalsuse põhimõtet?

   b) Kas Euroopa Kohtu kaalutlused 20. mai 2008. aasta otsuses kohtuasjas C-52/06: Bosmann (EKL 2008, lk I-3827, punktid 31–33) on ülekantavad osundatud sätete kohaldamisele? Kas asukohalepingu artikkel 15 koostoimes [EKPS põhikirja] artikliga 36 ei võta Saksamaa Liitvabariigilt õigust maksta oma territooriumil elavatele EKP töötajatele peretoetusi?”

36. Kirjalikke märkusi esitasid F. Feyerbacher, Saksamaa valitsus, Euroopa Komisjon ja EKP. Ükski menetlusosalistest ei taotlenud kohtuistungi pidamist.

IV. Hinnang

A. *Asukohaleping*

1. Asukohalepingu õiguslik laad

37. Märgin kohe alustuseks, et asukohalepingu kui õigusakti määratlemine ei ole lihtne. Nagu tuleneb Euroopa Kohtule esitatud märkustest, on seda lepingut võimalik määratleda kahel moel, st esiteks võib tegemist olla rahvusvahelise lepinguga, millele seda heakskiitev siseriiklik õigusakt annab formaalses mõttes normihierarhias siseriiklike seadustega sama koha, või teiseks võib tegemist olla liidu õiguse aktiga, mis on sellest tulenevalt siseriikliku õiguse suhtes ülimuslik. Mina eelistan teist võimalust.

38. Mis puudutab esiteks EKP sõltumatust, siis tuleb märkida, et see sõltumatus on tagatud ELTL artikli 130 ning EKPS põhikirja artikli 7 sätetega. Kuid nagu tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, ei ole EKP sõltumatuse, millega soovitakse tagada tema ülesannete täitmine, tagajärjeks see, et EKP on liidust täiesti eraldiseisev ning et tema suhtes ei kohaldata liidu õigusnorme.[11] EKP-d ei saa seega käsitada valitsustevahelise organisatsioonina, millel on nn funktsionaalne pädevus rahvusvahelise õiguse tähenduses. Vastupidi, alguses oli tegemist *sui generis* institutsiooniga[12] ja liidu õiguse praeguse seisu kohaselt on vastavakt ELL artiklile 13[13] tegemist liidu institutsiooniga, mille pädevus tuleneb esmasest õigusest.

39. EKP sõltumatus ei ole seega mitte eraldiseisev eesmärk, vaid see aitab saavutada konkreetset eesmärki. Sõltumatuse põhimõtte eesmärk on eelkõige anda EKP-le võimalus taotleda tõhusalt hindade stabiilsuse eesmärki ning seda eesmärki järgides toetada liidu majanduspoliitikat, nagu seda nõuab ELTL artikkel 127[14].

40. Samuti tuleb meenutada, et EKP-l on õigusvõime vastavalt ELTL artikli 282 lõikele 3 ning EKPS põhikirja artikli 9 lõikele 1. Tema pädevust teha välistehinguid ja muid tehinguid, mis ei ole seotud tema ülesannetega, on siiski täpsustatud EKPS põhikirja artiklites 23 ja 24.[15] Arvestades tema õigusvõimet, näib mulle, et EKP on pädev sõlmima oma ülesannetega seotud rahvusvahelisi lepinguid rahapoliitika raames.[16] Seevastu, nagu rõhutab komisjon, ei ole ta pädev sõlmima liidu nimel rahvusvahelisi lepinguid, sest sellisel pädevusel puudub mis tahes alus ning kohaldatavad on üksnes ELTL artiklis 218 kehtestatud menetlused.

41. Lisaks rahapoliitikaga seotud tehingutele, mida reguleerib EKPS põhikirja artikkel 23, võib EKP selle põhikirja artikli 24 alusel teha muid tehinguid, mis on vajalikud EKP tegevuseks, nagu näiteks – minu arvates – asukohalepingu sõlmimine. Selle artikli sõnastusest ei tulene siiski täpselt see, millist õiguslikku laadi akte EKP võib selliste tehingute raames vastu võtta. Seetõttu on asukohalepingu õigusliku laadi väljaselgitamiseks vajalik uurida asukohalepingut selle konkreetses õiguslikus kontekstis, st arvestades privileegide ja immuniteetide protokolliga.

11 — 10. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-11/00: komisjon *vs.* EKP (EKL 2003, lk I-7147, punkt 135). EKP sõltumatuse eri aspektide analüüsi leiab kohtujurist Jacobs'i ettepanekust selles kohtuasjas, punktid 150–155, ning samuti teosest Gaitanides, C., *Das Recht der Europäischen Zentralbank.Unabhängigkeit und Kooperation in der Europäischen* Währungsunion, Mohr Siebeck, Tübingen, 2005, lk 55 jj. Vt analoogia alusel ka 10. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-15/00: komisjon *vs.* EKP (EKL 2003, lk I-7281, punktid 101 ja 102 ja seal viidatud kohtupraktika).

12 — Õigusteaduses on EKP staatuse kohta Euroopa Liidu kujunemises avaldatud eri seisukohti. Nende vastuoluliste seisukohtade kokkuvõtte leiab eespool viidatud Gaitanides, C. teosest, lk 51–55.

13 — Asukohalepingu sõlmimise hetkel, st 18. septembril 1998, ei olnud EKP-d nimetatud EÜ artiklis 7 kehtestatud ühenduse institutsioonide piiratumas loetelus. EÜ asutamislepingu alusel oli EKPS-il ja EKP-l institutsionaalses arhitektuuris eriline staatus.

14 — Vt eespool viidatud kohtujurist Jacobs'i ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* EKP (punkt 150).

15 — Vt Ott, A. „EU Regulatory Agencies in EU External Relations:Trapped in a Legal Minefield between European and International Law", *European Foreign Affairs Review*, 2008, nr 13, 2008, lk 527.

16 — Vt selle kohta Horng,.D.-C. „The European Central Bank's External Relations with Third Countries and the IMF", *European Foreign Affairs Review*, 2004, nr 3, lk 326.

42. Nagu tuleneb selle lepingu preambuli viiendast lõigust, sõlmiti asukohaleping selleks, et määrata kindlaks EKP privileegid ja immuniteedid Saksamaa Liitvabariigis vastavalt privileegide ja immuniteetide protokollile.[17] Tegemist on seega privileegide ja immuniteetide protokolli täiendava meetmega, millega rakendatakse selle protokolli sätteid EKP konkreetse juhtumi puhul.[18] Asukohalepingu artikkel 15 on täpsemalt seotud protokolli artikliga 14, mis näeb ette Euroopa ametnike ja muude teenistujate sotsiaalkindlustustagatiste kava kehtestamise menetluse.

43. Liidu esmase õiguse kontekstis viitab asukohalepingu artikkel 21, mis käsitleb vaidluste lahendamist, EKPS põhikirja artikli 35 lõikele 4, mis sätestab Euroopa Kohtu pädevuse vahekohtuklausli alusel, mis on sõnastatud samamoodi, nagu ELTL artikkel 272, st „era- või avalik-õiguslikus lepingus sisalduva vahekohtuklausli alusel". Arvestades asukohalepingu poolte õiguslikku staatust ning lepingu eset, saab asukohalepingus sisalduv vahekohtuklausel sisalduda ainuüksi avalik-õiguslikus lepingus.[19]

44. Seda järeldust kinnitas lisaks kaudselt Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuses EKP *vs.* Saksamaa. Selles kohtuotsuses põhistas Euroopa Kohus oma pädevust selle lepingu artikliga 21 koostoimes EKPS põhikirja artikli 35 lõikega 4 ja ELTL artikliga 272.[20]

45. Kuid erinevalt Saksamaa valitsusest leian ma, et tegemist ei ole rahvusvahelise lepinguga rahvusvahelise avaliku õiguse tähenduses, vaid avalik-õigusliku lepinguga EKP ja Saksamaa Liitvabariigi vahel.

46. Täpsustan, et õiguskord, millega see leping seotud on, saab olla üksnes liidu õiguskord. Nagu ma märkisin juba eespool, annab asukohalepingu preambuli sõnastus tunnistust erilise seose olemasolust liidu õigusega, mis tuleneb sellest, et asukohaleping kujutab endast privileegide ja immuniteetide protokolli rakendamist käesolevas konkreetses kontekstis.[21] Hoolimata seostest, mis esinevad asukohalepingu ja Saksamaa Liitvabariigi vahel, on see selgelt seotud liidu õigusega, kuivõrd selle eesmärk on täpsustada privileege ja immuniteete, mis on EKP-d puudutavas Saksamaa territooriumil ette nähtud nimetatud protokolliga.[22]

47. Sellest tuleneb, et asukohaleping kuulub privileegide ja immuniteetide protokolliga kehtestatud õiguslikku konteksti ning laiemalt liidu õiguse konteksti, millest tuleb asukohalepingu sätete tõlgendamisel õigusliku raamistikuna lähtuda.

2. Asukohalepingu kui avalik-õigusliku lepingu mõju eraõiguslikele isikutele

48. Kuivõrd on tuvastatud, et asukohalepingu näol on tegemist avalik-õigusliku lepinguga liidu õiguse tähenduses, siis tuleb järgmiseks kindlaks teha kas ja millises ulatuses võib see leping mõjutada selliseid eraõiguslikke isikuid nagu F. Feyerbacher.

17 — Vt 17. detsembri 1968. aasta määrus kohtuasjas 2/68: Ufficio Imposte di Consumo di Ispra *vs.* komisjon (EKL 1968, lk 635). Tuleb rõhutada, et selles kohtuasjas ei järginud Euroopa Kohus lähenemisviisi, mida soovitas kohtujurist Roemer oma ettepanekus ning mis seisnes analoogia alusel ÜRO asukohalepingut reguleerivate põhimõtete kohaldamises komisjoni ja Itaalia valitsuse vahel Ispra tuumauuringute keskuse asukoha kohta sõlmitud lepingu suhtes. Euroopa Kohus asus seisukohale, et isegi kui komisjonil oli privileegide ja immuniteetide protokolli rakendamise tagamiseks ja vajaduse korral selle täiendamiseks võimalik sõlmida asjaomase liikmesriigiga asukohaleping, ei saa sellise lepinguga siiski piirata õigusi ja tagatisi, mis tulenevad liikmesriikidele ning nende ametiasutustele, ühenduse institutsioonidele ja isikutele otse kõnealusest protokollist. Euroopa koole puudutavas vt *a contrario* 15. jaanuari 1986. aasta otsus kohtuasjas 44/84: Hurd (EKL 1986, lk 29, punktid 20–22) ning samuti 30. septembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-132/09: komisjon *vs.* Belgia (EKL 2010, lk I-8695, punkt 44).

18 — Vt 8. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-220/03: EKP *vs.* Saksamaa (EKL 2005, lk I-10595, punkt 24).

19 — Vt Schwarze, J., *EU-Kommentar*, article 238 CE, teine trükk, Nomos, Baden-Baden, 2009, lk 1839–1843.

20 — Eespool viidatud kohtuotsus EKP *vs.* Saksamaa (punkt 27). Vt ka kohtujurist Stix Hackl'i ettepanek selles kohtuasjas, punkt 29.

21 — Eespool viidatud kohtuotsus EKP *vs.* Saksamaa (punkt 24).

22 — Õigusteaduse kohaselt võib avalik-õiguslik leping ELTL artikli 272 tähenduses, mille sisu vastab EKPS põhikirja artikli 35 lõikele 4, kuuluda kas liikmesriigi või liidu õiguse kohaldamisalasse. Esimest võimalust puudutavas tuleb märkida, et asukohaleping on seotud üksnes Saksamaa Liitvabariigi õigussüsteemiga, mille sätete kohaldatavus tuleb siiski välistada, arvestades asukohalepingu eset, milleks on privileegide ja immuniteetide protokolli sätete rakendamine EKP-d puudutavas Saksamaa Liitvabariigis. Vt selle kohta eespool viidatud Schwarze, J. teos, lk 1842.

49. Üldreeglina on avalik-õiguslik leping sarnaselt eraõigusliku lepinguga siduv üksnes selle lepingu pooltele. Kuivõrd tegemist on lepingupooli siduva avalik-õigusliku lepinguga, siis tuleb asukohalepingut käsitada nii, et see väljendab EKP ja Saksamaa Liitvabariigi tahet täpsustada oma vastavaid õigusi ja kohustusi vastavalt privileegide ja immuniteetide protokolli sätetele. Seetõttu ei saa asukohalepingut käsitada aktina, millel on liidu õiguse raames *erga omnes* mõju. [23]

50. Täpsustan, et sellise mõju puudumise saab tuletada EKP piiratud määrusandlikust pädevusest. See pädevus tuleneb ELTL artikli 132 lõikest 1 ja EKPS põhikirja artikli 34 lõikest 1, mille kohaselt on EKP pädev andma määrusi, võtma vastu otsuseid, esitama soovitusi ja avaldama arvamusi. Lisaks sellele võib EKP nõukogu võtta vastu suuniseid ja anda juhiseid vastavalt EKPS põhikirja artikli 12 lõikele 1. EKP võib seega teostada oma EKPS põhikirja artikli 36 lõikes 1 ette nähtud määrusandlikku pädevust oma töötajate suhtes. Ta ei või siiski muuta töölepingutingimuste ulatust või kohaldamisala liikmesriigiga sõlmitud lepinguga.

51. Sellest tuleneb, et selline avalik-õiguslik leping, nagu käesolevas kohtuasjas kõne all olev asukohaleping, ei saa olla siduv kolmandatele isikutele, st teistele liikmesriikidele, liidu muudele institutsioonidele ja eraõiguslikele isikutele. Teisisõnu oleks *erga omnes* mõju olemasoluks vaja, et asukohaleping oleks kehtestatud määruse või otsuse vormis. [24]

52. Lisaks näib olevat mõttekas võrrelda asukohalepingu ja direktiivide mõju eraõiguslike isikute suhtes. Nagu direktiiv, mis ei saa iseenesest panna eraõiguslikule isikule kohustusi ja millele kui sellisele ei saa seega eraõigusliku isiku vastu tugineda, [25] nii ei saa ka asukohaleping mõjutada ebasoodsalt õigusi, mis on eraõiguslikul isikul liidu või siseriikliku õiguse alusel. [26]

53. Mis puudutab täpsemalt asukohalepingu artiklit 15, siis olen ma seisukohal, et seda sätet tuleb käsitada nii, et see viitab EKPS põhikirja artikli 36 lõikele 1, mille kohaselt EKP nõukogu kehtestab EKP personali töölepingutingimused. [27]

54. Nii on see esmase õiguse säte esiteks Saksa siseriikliku õiguse suhtes ülimuslik. Teiseks vabastab asukohalepingu artikkel 15, arvestades selle *intra partes* mõju, Saksamaa Liitvabariigi kohustusest kohaldada EKP töötajate suhtes Saksamaa töö- või sotsiaalõiguse sätteid.

55. Märgin, et eespool viidatud kohtuotsustes komisjon *vs.* Saksamaa ja komisjon *vs.* Belgia, mis käsitlevad *määrusega* kehtestatud Euroopa ametnike personalieeskirjade tõlgendamist, asus Euroopa Kohus seisukohale, et liikmesriigid on seotud personalieeskirjades ette nähtud peretoetuste täiendava laadiga mujalt saadavate samalaadsete toetuste suhtes ning seda ei saa siseriiklike õigusnormidega muuta.

56. Euroopa Kohus tuvastas esiteks, et personalieeskirjade sätetega on vastuolus, kui liikmesriik välistab oma õigusnormides ülalpeetavate laste puhul ette nähtud peretoetuste maksmise põhjendusel, et sama lapse eest on võimalik taotleda personalieeskirjades ette nähtud toetust, ja seda juhul, kui nõudeõigusega isik, kes on töötava ametniku, pensionil ametniku või muu teenistuja abikaasa, töötab või töötas selle liikmesriigi territooriumil. [28]

23 — Asukohalepingus sisalduvate sätete *erga omnes* mõju puudumise kohta vt Euroopa Kohtu seisukoht eespool viidatud kohtumääruses Ufficio Imposte di Consumo di Ispra *vs.* komisjon (lk 640).

24 — Vt selle kohta 7. mai 1987. aasta otsus kohtuasjas 189/85: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1987, lk 2061, punkt 14), samuti sama kuupäeva otsus kohtuasjas 186/85: komisjon *vs.* Belgia (EKL 1987, lk 2029, punkt 21). Euroopa Kohus tuvastas sõnaselgelt, et Euroopa Ühenduste ametnike personalieeskirjade ja ühenduste muude teenistujate teenistustingimuste asjakohane versioon kehtestati nõukogu 29. veebruari 1968. aasta määrusega (EMÜ, Euratom, ESTÜ) nr 259/68 (EÜT L 56, lk 1; ELT eriväljaanne 01/02, lk 5; edaspidi „Euroopa ametnike personalieeskirjad") ning et sel määrusel oli seega üldine ulatus ning see oli tervikuna siduv ja otseselt kohaldatav kõikides liikmesriikides.

25 — Vt selle kohta muu hulgas 5. oktoobri 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-397/01-C-403/01: Pfeiffer jt (EKL 2004, lk I-8835, punkt 108 ja seal viidatud kohtupraktika).

26 — Ma ei välista, et järeldus võiks olla teistsugune, kui uurida asukohalepingut Saksa õiguse alusel; Saksamaa Liitvabariik ratifitseeris asukohalepingu 19. detsembri 1998. aasta heakskiitva seadusega (*BGBl.* 1998 II, lk 2996).

27 — Selles osas on oluline märkida, et EKPS põhikirja artikli 36 lõike 1 saksakeelses versioonis kasutatakse mõistet „Beschäftigungsbedingungen", mis vastab asukohalepingu artiklis 15 kasutatud mõistele.

28 — Eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (punkt 30).

57. Teiseks sedastas Euroopa Kohus, et nende sätetega on vastuolus ka see, kui liikmesriik näeb ette, et tema õigusnormide kohaselt maksmisele kuuluvatest peretoetustest arvatakse maha personalieeskirjade sätetes ette nähtud võrreldavate hüvitiste summa, ja seda juhul, kui töötava ametniku, pensionil ametniku või muu teenistuja abikaasa töötab või töötas liikmesriigi territooriumil või kui ametnik ise töötab väljaspool institutsioone osalise tööajaga. [29]

58. Neil tingimustel on eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele tarviliku vastuse andmiseks vaja esitatud küsimused ümber sõnastada. Nimelt näitab esitatud küsimuste koos uurimine, et asjaomane kohus soovib sisuliselt teada saada, kas EKPS põhikirja artikli 36 lõikega 1, millele viidatakse eelotsuse küsimustes üksnes täiendavalt, on vastuolus, kui Saksamaa Liitvabariik maksab EKP töötajatele selliseid sotsiaalkindlustushüvitisi nagu põhikohtuasjas kõne all olev vanematoetus, oma siseriiklike õigusnormide alusel üldiselt territoriaalsuse põhimõttest lähtuvalt või täiendaval võimalusel juhul, kui töölepingutingimused sellist hüvitist ette ei näe.

59. Olen seega seisukohal, et põhikohtuvaidluse lahendamiseks on vaja vastata sellele ümbersõnastatud küsimusele. Arvestades sellega, et kõnealune küsimus käsitleb liidu õiguse tõlgendamist ja kohaldamist, on Euroopa Kohus pädev sellele vastama. Seetõttu ei saa nõustuda Saksamaa valitsuse väitega, mille kohaselt eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu, sest asukohalepingu puhul on tegemist rahvusvahelise õiguse aktiga, mistõttu Euroopa Kohus ei ole pädev seda tõlgendama ELTL artiklis 267 ette nähtud eelotsusemenetluse raames.

B. *Saksamaa Liitvabariigi õigus maksta EKP töötajatele sotsiaalkindlustushüvitisi*

1. Töölepingutingimuste sätete õiguslik laad

60. Sissejuhatuseks tuleb märkida, et EKPS põhikirja artikli 36 lõike 1 kohaselt reguleerivad töösuhet EKP ja selle töötajate vahel EKP nõukogu poolt EKP juhatuse ettepaneku põhjal kehtestatud töölepingutingimused. Töölepingutingimuste artikli 9 punkt a sätestab, et EKP ja selle töötajate vahelisi töösuhteid reguleerivad töölepingutingimuste sätetega kooskõlas sõlmitud töölepingud. Nagu Euroopa Kohus on sedastanud, kehtib EKP ja selle töötajate vahelistes töösuhetes lepinguline kord, mitte õigusaktist tulenev kord [30].

61. Lisaks tuletan ma meelde, et töölepingutingimusi ei kehtestatud määrusandlikku pädevust teostades, vaid „otsusena" määratletud aktiga, mistõttu need ei ole siduvad liikmesriikidele, kes ei ole töölepingutingimuste adressaadid. Kuid nagu Euroopa ametnike personalieeskirjad, mille ainus eesmärk on reguleerida õigussuhteid Euroopa institutsioonide ja nende ametnike vahel, on töölepingutingimuste sätted siduvad EKP-le ja selle töötajatele ning nendega nähakse – nagu Euroopa ametnike personalieeskirjadega Euroopa avaliku teenistuse puhul – ette EKP töötajate õigused ja kohustused. [31]

62. Selles osas tuleb meenutada, et EKPS põhikirja artikli 36 lõige 1 annab EKP-le määrusandliku autonoomia tema töötajate suhtes kohaldatavat korda puudutavas. See kord, mis on kehtestatud töölepingutingimuste ja ametieeskirjadega (EKP kodukorra artikkel 21), erineb eeskirjadest, mis on kohaldatavad ametnike ja Euroopa Liidu muude teenistujate suhtes. See kord on lisaks sõltumatu liikmesriikide õigusest. [32]

29 — Eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia (punkt 35).

30 — 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-409/02: Pflugradt *vs.* EKP (EKL 2004, lk I-9873, punktid 31–33 ja seal viidatud kohtupraktika). Tuleb siiski täpsustada, et EKP-l kui institutsioonil on oma töökorralduse osas kaalutlusruum ja seda olenemata sellest, et EKP ja tema töötajate vahelise töösuhte aluseks olev õigusakt on lepingulist laadi. Vt selle kohta kohtujurist Léger' ettepanek eespool viidatud kohtuasjas Pflugradt *vs.* EKP (punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

31 — Vt analoogia alusel Üldkohtu 18. aprilli 2002. aasta määrus kohtuasjas T-238/00: IPSO ja USE *vs.* EKP (EKL 2002, lk II-2237, punktid 48–50 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka 10. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-430/97: Johannes (EKL 1999, lk I-3475, punkt 19).

32 — Üldkohtu 22. oktoobri 2002. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-178/00 ja T-341/00: Pflugradt *vs.* EKP (EKL 2002, lk II-4035, punkt 48). Vt ka eespool viidatud kohtumäärus IPSO ja USE *vs.* EKP (punktid 48 ja 49). Kui töölepingutingimustes või EKP töötajate suhtes kohaldatavates eeskirjades esineb õiguslünki, tuleb neid tõlgendada Euroopa ametnike personalieeskirju käsitleva kohtupraktika alusel. Vt selle kohta 20. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas T-63/02: Cerafogli ja Poloni *vs.* EKP (EKL 2003, lk II-4929, punkt 51).

63. EKPS põhikirja artikli 36 lõike 1 kohaselt on EKP vaba kehtestama oma personali töölepingutingimused; töölepingutingimuste alla tuleb arvata mitte üksnes töötingimused, vaid ka sotsiaalkindlustushüvitised, millele isikul (või nõudeõigusega isikul) on õigus tema EKP töötaja staatusest tulenevalt.[33] Kuid vastupidi sellele, mida komisjon väitis oma märkustes, ei kujuta määrusandlik pädevus, mis EKP-l on EKPS põhikirja alusel oma personali suhtes kohaldatava korra kehtestamiseks, kollisiooninormi, mis sellisena välistab muude sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise. Olen seisukohal, et EKPS artikli 36 lõige 1 kujutab endast sätet, mis võimaldab EKP-l reguleerida sõnaselgelt või kaudselt eri sotsiaalkindlustussüsteemide kohaldatavust oma töötajate suhtes.[34]

64. Sellest tuleneb, et siseriikliku kohtu poolt tõstatatud küsimustele seoses suhtega töölepingutingimustega kehtestatud korra ja muude süsteemide, näiteks Saksa sotsiaalõiguses ette nähtud korra vahel, saab anda üksnes globaalse vastuse. Seevastu nõuab kohase vastuse andmine sellistele küsimustele, et üksteise järel uuritakse iga asjaomast hüvitiste kategooriat.[35]

2. Töölepingutingimuste kohaldamisala

65. Töölepingutingimuste isikuline kohaldamisala on määratletud töölepingutingimuste artiklis 1. Sellest artiklist tuleneb, et mõiste „töötaja" tähendab iga isikut, kes on kirjutanud alla töölepingule EKP-ga määramata tähtajaks või ühte aastat ületavaks määratud tähtajaks ning kes on asunud oma tööülesandeid EKP juures täitma. Töölepingutingimuste IIa lisa ja IIb lisa näevad lisaks ette eritingimused, mis on kohaldatavad lühiajaliste lepingute puhul (kestusega alla ühe aasta) ja programmis „Graduate Programme" osalejate suhtes.

66. Märgin selles osas, et erinevalt „Graduate Programme'is" osalejatest, kelle suhtes on kohaldatavad töölepingutingimused, kui IIa lisas ei ole teisiti ette nähtud, näib, et EKP-ga lühiajalise lepingu sõlminud isikud (nn ajutised töötajad), kelle suhtes kohaldatakse IIb lisas ette nähtud eritingimusi, on töölepingutingimuste isikulisest kohaldamisalast välja jäetud töölepingutingimuste artikli 1 alusel. Järeldan sellest, et ajutised töötajad ei kuulu EKP töötajate hulka, kelle suhtes on kohaldatav määruse nr 549/69[36] artikkel 4c, mille kohaselt ka EKP töötajate suhtes kohaldatakse privileegide ja immuniteetide protokollis Euroopa ametnikele ja teenistujatele ette nähtud privileege ja immuniteete.

67. Mis puudutab töölepingutingimuste materiaalset kohaldamisala, siis meenutan esiteks, et kasutades oma määrusandlikku pädevust selles valdkonnas, näeb EKP töölepingutingimuste artikli 9 punktis c ette, et töölepingutingimuste suhtes ei kohaldata ühegi liikmesriigi õigust. Selle sätte alusel ei saa seega EKP kui tööandja ega selle institutsiooni töötajate kui töötajate suhtes kohaldada siseriiklikke sotsiaalkindlustuse alaseid õigusnorme, mis tuginevad töösuhte olemasolule. Seetõttu ei saa siseriiklike kohustuslike sotsiaalkindlustusskeemide sätteid kohaldada EKP töötajate suhtes.

33 — Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et peretoetused on palga osana töösuhtega seotud. Vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsused komisjon *vs.* Saksamaa (punkt 26) ja komisjon *vs.* Belgia (punkt 29).

34 — Eespool viidatud kohtuotsused komisjon *vs.* Saksamaa ja komisjon *vs.* Belgia ning samuti EKP töötajate suhtes kohaldatavate eri sotsiaalkindlustusskeemide vahelised seosed tuginevad hüpoteesile, mille kohaselt liidu ametnikud ja teenistujad ning samuti EKP töötajad võivad kuuluda ka teiste sotsiaalkindlustussüsteemide kohaldamisalasse.

35 — Sama põhimõte on nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrusega (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes – nõukogu 2. detsembri 1996. aasta määrusega (EÜ) nr 118/97 muudetud ja ajakohastatud redaktsioonis (EÜT 1997, L 28, lk 1; ELT eriväljaanne 05/03, lk 3), mida on muudetud nõukogu 29. juuni 1998. aasta määrusega (EÜ) nr 1606/98 (EÜT L 209, lk 1; ELT eriväljaanne 05/03, lk 308) – ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (ELT L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72) kehtestatud süsteemi kohaldamise aluseks. Vt eelkõige kõnealuste määruste peatükid 1–8 eri kategooriate hüvitiste kohta.

36 — Nõukogu 25. märtsi 1969. aasta määrus (Euratom, ESTÜ, EMÜ), millega määratakse kindlaks Euroopa ühenduste ametnike ja muude teenistujate kategooriad, kelle suhtes kohaldatakse Euroopa ühenduste privileegide ja immuniteetide protokolli artiklit 12, artikli 13 teist lõiku ja artiklit 14 (EÜT L 74, lk 1; ELT eriväljaanne 01/01, lk 39), muudetud nõukogu 5. juuni 1998. aasta määrusega (EÜ, ESTÜ, Euratom) nr 1198/98 (EÜT L 166, lk 3; ELT eriväljaanne 01/01, lk 442). Tuleb täpsustada, et liidu õiguse praeguse seisu kohaselt on tegemist privileegide ja immuniteetide protokolli artikliga 11, artikli 12 teise lõiguga ja artikliga 13.

68. Tuleb siiski veel välja selgitada nende hüvitiste staatus, mida makstakse muul alusel kui töösuhtest tulenevalt. Need hüvitised hõlmavad hüvitisi, mida makstakse skeemi alusel, millega EKP töötaja on vabatahtlikult liitunud, hüvitisi, mida makstakse töötajale muul alusel, kui tema EKP töötaja staatusest tulenevalt,[37] ning hüvitisi, mida makstakse töötajale territoriaalsuse põhimõtte alusel.

3. Töölepingutingimustes ette nähtud hüvitiste eri kategooriad

69. Töölepingutingimustest nähtub, et EKP töötajad peavad liituma EKP ravi- ja õnnetusjuhtumikindlustusega. Liitumise kohustuslikkus välistab seega samaväärsete kohustuslike siseriiklike süsteemide kohaldamise.

70. Töölepingutingimuste lugemisel ilmneb siiski, et töölepingutingimustes ette nähtud süsteemi ja siseriiklikus õiguses ette nähtud süsteemi vahel esineb arvukalt seoseid. Nii tuleneb töölepingutingimustest, et EKP maksab töölepingutingimuste IV ja VI jaotises ette nähtud peretoetusi ning töötuskindlustushüvitist teiste asutuste poolt makstavaid võrreldavaid hüvitisi täiendaval moel.

71. Selles osas tuleb rõhutada, et töölepingutingimuste kohaselt eeldab selliste hüvitiste saamine, et EKP töötaja on eelnevalt taotlenud teistest allikatest makstavat hüvitist pädevalt ametiasutuselt ja on teavitanud EKP-d sellise hüvitise summast. EKP maksab seega samaväärseid toetusi üksnes täiendaval moel.

72. Minu arvates näitavad sellised määrusandja valikud seda, et töölepingutingimustega kehtestatud korral on iseloomulikud tunnused, mis võimaldavad asuda seisukohale, et vähemalt peretoetusi puudutavas ei ole tegemist teiste sotsiaalkindlustussüsteemide kohaldamist välistava või nende suhtes ülimusliku süsteemiga, vaid hoopis neid täiendava süsteemiga. See järeldus kehtib isegi töötajale endale makstavate sotsiaalkindlustushüvitiste puhul ja mitte üksnes hüvitiste puhul, mida makstakse töötaja pereliikmetele või nõudeõigusega isikutele.

73. Neil tingimustel olen ma erinevalt komisjonist ja EKP-st seisukohal, et ei esine tõsiseid institutsionaalseid põhjuseid, mis on seotud EKP sõltumatusega ja millest tulenevalt peaks töölepingutingimusi tõlgendama nii, et sellise vanematoetuse, nagu on kõne all põhikohtuasjas, maksmine kohaldatavate siseriiklike sätete alusel on välistatud. Rõhutan, et EKP ja liidu töötajate suhtes kohaldatavad korrad lubavad kohaldada selliste töötajate suhtes muid sotsiaalkindlustussüsteeme.[38]

74. Arvestades eespool esitatud asjaolusid, mis toovad esile töölepingutingimustes kehtestatud korra peamiselt täiendava laadi, ei näi mulle veenev EKP argument, mis tugineb vajadusele tagada EKP sõltumatus ning võimaldada tal takistusteta toimida oma asukohas Maini-äärses Frankfurdis, ja mis õigustab EKP arvates seda, et Saksa töö- ja sotsiaalõigust ei kohaldata süstemaatiliselt EKP töötajate suhtes. Nimelt kohustab EKP ise oma töötajaid esitama teistele asutustele taotlusi, et saada hüvitisi, mida EKP maksab üksnes täiendaval moel.

75. Lisaks sellele olen ma seetõttu, et töölepingutingimustes ette nähtud hüvitised, nagu näiteks peretoetused, täiendavad teistest allikatest makstavaid toetusi, seisukohal, et tõlgendust, mille kohaselt töölepingutingimused välistavad süstemaatiliselt sotsiaalkindlustuse alaste siseriiklike õigusnormide kohaldamise, ei saa õigustada vajadusega tagada eri rahvusest liidu ametnike ja teenistujate võrdsus.

37 — Tegemist on eelkõige hüvitistega, millele töötajal võib olla õigus kui varem sotsiaalkindlustusskeemis kindlustatul või sellise kindlustatud isiku nõudeõigusega isikul.

38 — Vt paljude hulgas Euroopa ametnike personalieeskirjad, artiklid 67 ja 68.

76. Isegi kui privileegide ja immuniteetide protokolli sätete üks eesmärk on tagada liidu ametnike ja teenistujate, kelle suhtes ei kohaldata siseriiklikku tulumaksu ning üldreeglina ka mitte sotsiaalkindlustuse alaseid siseriiklikke õigusnorme, võrdne tasustamine, ei saa seda eesmärki, täpselt nagu liikmesriikide võrdsustki, saavutada, arvestades EKP poolt makstavate hüvitiste täiendavat laadi EKP töötajate suhtes kohaldatava korra konkreetsetel asjaoludel. [39]

77. Seetõttu tuleb tõdeda, et töölepingutingimused ei välista üldiselt siseriiklike sotsiaalkindlustussüsteemide kohaldamist. Töölepingutingimustega kehtestatud korral on seega kahekordne mõju. Ühelt poolt välistavad töölepingutingimused sotsiaalkindlustuse alaste siseriiklike õigusnormide kohaldamise EKP töötajate suhtes vanaduspensioni ning ravi- ja õnnetusjuhtumikindlustuse valdkonnas. [40] Teiselt poolt, nagu ma eespool märkisin, luuakse nendega täiendav ning teisejärguliselt kohaldatav süsteem seoses nende toetuste ja hüvitistega, mis on ette nähtud töölepingutingimuste IV ja VI jaotises.

4. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 34 mõju töölepingutingimuste tõlgendamisele

78. Ammendavuse huvides soovin ma lõpetuseks uurida neid olukordi, kus EKP poolt makstavate hüvitiste puudumisel on EKP töötajatel võimalik saada teatud hüvitisi kas vabatahtlikult mingi konkreetse skeemiga liitudes [41] või territoriaalsuse põhimõtte alusel, millest lähtuvalt makstakse käesolevas kohtuasjas kõne all olevat vanematoetust. Eelkõige selles kontekstis on äärmiselt oluline võtta arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste harta sätteid.

79. Seega tuleb rõhutada, kui oluline on järgida Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 34 lõiget 1, mille kohaselt tuleb austada õigust sotsiaalkindlustushüvitistele, mille kaudu pakutakse kaitset selles sättes määratletud juhtudel. [42] Nimelt, vastavalt sellele sättele ning arvestades töölepingutingimuste artikli 9 punkti c, milles tunnustatakse sõnaselgelt liidu õiguse üldpõhimõtete kohaldatavust töölepingutingimuste suhtes, ei saa töölepingutingimusi tõlgendada nii, et EKP töötajate või endiste töötajate puhul on välistatud siseriiklikes õigusnormides ette nähtud sotsiaalkindlustushüvitiste maksmine olukorras, kus EKP ei maksa võrreldavat hüvitist. [43]

80. Sellist tõlgendust kinnitab lisaks Euroopa Kohtu lähenemisviis eespool viidatud kohtuotsusest Bosmann alguse saanud kohtupraktikas. Ehkki kõnealune kohtupraktika käsitleb piiriüleseid olukordi täiesti teistsuguses juriidilises kontekstis, [44] näib täiendavuse põhimõte, mille Euroopa Kohus sotsiaalkindlustuse valdkonnas kehtestas ning mille alusel ei saa elukohajärgset liikmesriiki jätta ilma

39 — Vt nende eesmärkide osas 16. detsembri 1960. aasta otsus kohtuasjas 6/60: Humblet *vs.* État belge (EKL 1960, lk 1125, 1157). Vt ka kohtujurist Cruz Villalón'i ettepanek kohtuasjas C-558/10: Bourges Maunoury ja Heintz (abielunimi Bourges Maunoury) (menetlus on Euroopa Kohtus veel pooleli), punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika.

40 — Mis puudutab invaliidsustoetust, siis näivad töölepingutingimuste sätted mulle ähmased.

41 — Toon näiteks, et Euroopa Kohtule esitatud toimikust tuleneb, et Saksa õigusnormides ette nähtud sotsiaalhoolduskindlustus kujutab endast skeemi, millega EKP töötajad võivad vabatahtlikult liituda. Saksa sotsiaalhoolduskindlustuse korra üksikasju puudutavas vt 8. juuli 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-502/01 ja C-31/02: Gaumann-Cerri ja Barth (EKL 2004, lk I-6483, punktid 3–7).

42 — Vastavalt nimetatud harta artiklile 51 on harta sätted ette nähtud liidule ning liikmesriikidele liidu õiguse kohaldamise korral. Lisaks sellele tuleneb selle harta preambulist, et sellega ei looda mitte uusi õigusi, vaid kinnitatakse õigusi, mis tulenevad muu hulgas liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest ja rahvusvahelistest kohustustest. Selles kontekstis tuleb liidu õiguse sätteid seega tõlgendada kooskõlas nimetatud harta sätetega.

43 — Märgin, et selline tõlgendus tingiks vastuvõetamatu olukorra, kus „Graduate Programme'is" osalevatel EKP töötajatel ei oleks töötuse korral õigust asjaomase siseriikliku sotisaalkindlustusskeemi alusel makstavale töötuskindlustushüvitisele, samas kui EKP ei maksa neile sellist laadi hüvitist teenistustingimuste IIa lisa sätete alusel.

44 — Selles kontekstis märgin lisaks, et erinevalt käesolevast kohtuasjast käsitlesid 16. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-293/03: My (EKL 2004, lk I-12013) ja 16. veebruari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-185/04: Öberg (EKL 2006, lk I-1453), millele eelotsusetaotluse esitanud kohus viitas, olukordi, kus huvitatud isik ei töötanud enam liidu institutsioonis.

õigusest maksta oma territooriumil elavatele isikutele peretoetusi, käesolevas kohtuasjas asjakohasena.[45] Nimelt näitab Euroopa Kohtu argumentatsioon selgelt, et selline liikmesriik ei kaota oma õigust maksta territoriaalsuse põhimõtte alusel sotsiaalkindlustushüvitisi ainuüksi seetõttu, et huvitatud isiku suhtes kohaldatakse mõnda muud sotisaalkindlustussüsteemi.

81. Mis puudutab eelkõige põhikohtuasjas kõne all olevat vanematoetust, siis tuleb lisaks meenutada, et vastavalt töölepingutingimuste artiklile 29 peab lapsehoolduspuhkus vastama lapsehoolduspuhkust käsitlevas direktiivis kehtestatud nõuetele. Sellest ei ole siiski võimalik järeldada, et asjaolu, et töölepingutingimustes puudub säte, mis näeks ette vanematoetuse maksmise –, mille maksmine läheks loomulikult kaugemale direktiivis ette nähtud nõutavast miinimumist –, tooks kaasa selle, et asjaomane liikmesriik jääks sellise ette nägemata jätmise tõttu ilma oma õigusest maksta sellist hüvitist territoriaalsuse põhimõtte alusel.

82. Vastupidi, nagu tuleneb kõnealuses direktiivis sisalduva kokkuleppe klausli 4 lõikest 1, võivad liikmesriigid kohaldada või kehtestada soodsamaid tingimusi, kui on sätestatud selles kokkuleppes. Nende asjaoludega arvestades olen ma seisukohal, et töölepingutingimusi ei saa tõlgendada nii, et nendega keelatakse vanematoetuse maksmine EKP töötajale, sest sellist toetust ei ole töölepingutingimustes ette nähtud.

83. Lisan, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 34 oleks vastuolus ka see, kui töölepingutingimusi tõlgendada nii, et nendega kehtestatakse välistav süsteem, mis keelaks siseriikliku sotsiaalõiguse kohaldamise EKP töötajate suhtes. Märgin eelkõige ja vastavalt ajutiste töötajate olukorda reguleerivatele sätetele, et selline tõlgendus, mis tugineb ainuüksi töösuhte olemasolule huvitatud isiku ja EKP vahel, tooks kaasa selle, et huvitatud isik jääb ilma sotsiaalkaitsest, välja arvatud ravi- ja õnnetusjuhtumikindlustuse ning kindlustuse kutsehaiguse ja tööõnnetuseriski vastu kohasest kaitsest.[46]

84. Neil asjaoludel olen ma seisukohal, et Saksamaa Liitvabariigil on õigus maksta EKP töötajatele sotsiaalkindlustushüvitisi tingimusel, et nende hüvitiste maksmise aluseks ei ole siseriiklike õigusnormide kohaselt töötamine ning et EKP ei maksa võrreldavat hüvitist teisi hüvitisi välistaval moel.

85. Pean siiski vajalikuks rõhutada, et vastavalt asukohalepingu artiklile 15 ei ole Saksamaa Liitvabariik kohustatud kohaldama oma selle valdkonna õigusnorme EKP töötajate suhtes. Sellest tuleneb, et siseriiklike õigusnormide kohaldatavus – juhul, kui hüvitise maksmise tingimused on täidetud – ning makstava hüvitise suurus tuleb kindlaks määrata siseriikliku õiguse alusel.

V. Ettepanek

86. Eespool toodud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Hessisches Landessozialgericht'i eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja käsitleva protokolli artikli 36 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus, kui Saksamaa Liitvabariik maksab selliseid sotsiaalkindlustushüvitisi nagu põhikohtuasjas kõne all olev vanematoetus, Euroopa Keskpanga töötajatele vastavalt siseriiklikule õigusele ning territoriaalsuse põhimõtte alusel, välja arvatud juhul, kui Euroopa Keskpanga personali töölepingutingimustes on selline toetus ette nähtud muid toetusi välistaval moel.

45 — Vt eespool viidatud kohtuotsus Bosmann (punkt 31). Vt eelkõige osas, mis puudutab sotsiaalkindlustuse vallas kohaldatavaid õigusnorme, 12. juuni 1986. aasta otsus kohtuasjas 302/84: Ten Holder (EKL 1986, lk 1821, punktid 19–21) ja 11. novembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-372/02: Adanez Vega (EKL 2004, lk I-10761, punkt 18). Vt ka 16. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-208/07: von Chamier Glisczinski (EKL 2009, lk I-6095, punktid 55 ja 56) ja kohtujurist Mazáki ettepanek liidetud kohtuasjades C-611/10 ja C-612/10: Hudzinski ja Wawrzyniak (menetlus on Euroopa Kohtus veel pooleli, punkt 55).

46 — Ajutiste töötajate suhtes kohaldatavaid töölepingutingimusi reguleerib töölepingutingimuste IIb lisa, mis näeb üksnes sellise piiratud kaitse ette kõnealuse lisa peatüki „Sotsiaalkindlustus" all.