Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 20. septembril 2012 [1]

Kohtuasi C-363/11

Epitropos tou Elegktikou Sinedriou sto Ipourgio Politismou kai Tourismou
versus
Ipourgio Politismou kai Tourismou – Ipiresia Dimosionomikou Elenchou,
menetluses osales
Konstantinos Antonopoulos

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Elegktiko Sinedrio (Kreeka))

Eelotsusetaotlus — Liikmesriigi kohtu mõiste ELTL artikli 267 tähenduses — Kontrollikoja otsus riigikulutuste eelneva kinnitamise kohta — Sotsiaalpoliitika — Tähtajaline tööleping — Töötingimused — Töölt puudumine ametiühinguesindaja volituste täitmiseks

1. Elegktiko Sinedrio (Kreeka kontrollikoda) taotleb tema menetluses olevas asjas vastust neljale küsimusele, mis käsitlevad selliste siseriiklike õigusnormide kokkusobivust Euroopa Liidu (edaspidi „EL") õigusega, mis näevad ette, et kui avaliku sektori töötajal on õigus töölt puududa ametiühinguesindaja volituste täitmiseks, siis tehakse otsus sellise puudumise tasustamise kohta vastavalt sellise töötaja töösuhte liigitusele, pidades eelkõige silmas seda, kas tegemist on tähtajalise või tähtajatu töösuhtega.

2. Lisaks palub Elegktiko Sinedrio oma eelotsusetaotluses tuvastada, kas ta on oma menetluses käsitatav liikmesriigi kohtuna ELTL artikli 267 tähenduses, nagu Euroopa Kohus on seda tõlgendanud. Seda küsimust tuleks seega kontrollida.

3. Seepärast jagan oma ettepaneku kaheks osaks: esimeses käsitlen Elegktiko Sinedrio pädevust taotleda ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohtu eelotsust, teises eelotsusetaotluses esitatud küsimusi.

4. Kirjalikud märkused on esitanud K. Antonopoulos, kelle töölt puudumise tasustamise küsimus on arutusel, Kreeka valitsus ja komisjon. 14. juunil 2012 toimunud istungil tegid samad menetlusosalised suulisi märkusi, paludes keskenduda Elegktiko Sinedrio pädevusele taotleda Euroopa Kohtult eelotsust.

1 — Algkeel: inglise.

Elegktiko Sinedrio pädevus taotleda Euroopa Kohtult eelotsust

Õiguslik raamistik

Euroopa Liidu õigus

5. ELTL artikli 267 esimese lõigu kohaselt on Euroopa Kohus pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad Euroopa Liidu õiguse tõlgendamist. Sama artikli teine lõik sätestab järgmist: „Kui selline küsimus antakse liikmesriigi kohtusse, võib see kohus, kui ta leiab, et otsuse tegemiseks on vaja kõnealune küsimus lahendada, taotleda sellekohast eelotsust [Euroopa K]ohtult."

Kreeka õigus

6. Elegktiko Sinedrio asutati varsti pärast Kreeka iseseisvumist Osmanite riigi koosseisust 27. septembri 1833. aasta dekreediga Prantsusmaa Cour des Comptes'i (kontrollikoda) eeskujul institutsioonina, kellel on nii halduslikud kui ka õigusemõistmise ülesanded.

7. Kreeka 1975. aastal muudetud põhiseaduse III osa I jagu käsitleb riigi korraldust. Selles sisalduv artikkel 26 näeb ette seadusandliku, täitev- ja kohtuvõimu lahususe. V jagu (artiklid 87–100A) käsitleb kohtuvõimu.

8. Artikkel 87 näeb konkreetselt ette, et õigust tohivad mõista ainult kohtud, kuhu kuuluvad elukutselised kohtunikud, kellel peab olema isikusõltumatus ja tegevusvabadus, ning et sellised kohtunikud peavad oma ülesannete täitmisel järgima ainult põhiseadust ja muid riigi seadusi.

9. Kreeka põhiseaduse artikkel 93 näeb konkreetselt ette järgmist:

„2. Kõigi kohtute istungid on avalikud, välja arvatud juhul, kui kohus otsustab, et see oleks vastuolus heade kommetega või et eripõhjustel on see vajalik poolte perekonna või eraelu kaitseks.

3. Kõigi kohtute otsused peavad olema konkreetselt ja täielikult põhistatud ning kuulutatud avalikul kohtuistungil. [...]"

10. Kreeka põhiseaduse artikkel 98 sätestab järgmist:

„1. Elegktiko Sinedrio pädevuses on eelkõige:

a) riigiasutuste ning kohalike omavalitsusasutuste või muude, eriõigusaktide kohaselt tema pädevusalasse jäävate avalik-õiguslike asutuste kulutuste auditeerimine;

b) selliste suure majandusliku väärtusega lepingute kontrollimine seadusega ette nähtud korras, mille üks pool on riik või mis tahes muu riigiga seotud juriidiline isik;

c) peaarvepidajate ja kohalike omavalitsusasutuste ning muude selliste juriidiliste isikute raamatupidamise auditeerimine, kes jäävad punkti a kohaselt tema pädevusalasse;

d) nõuandvate arvamuste esitamine seaduseelnõude kohta, mis käsitlevad pensione või staaži arvestamist pensioniõiguse andmisel vastavalt artikli 73 lõikele 2, ning kõigis muudes seadusega ette nähtud küsimustes;

e) riigi finantsaruande ja bilansi kohta aruande koostamine ja parlamendile esitamine vastavalt artikli 79 lõikele 7;

f) pensioniõiguste andmisega ning punktis c osutatud raamatupidamise auditeerimisega seotud vaidluste lahendamine;

g) selliste asjade üle otsustamine, mis käsitlevad riigiteenistujate ja sõjaväelaste ning kohalike omavalitsusasutuste või muude avalik-õiguslike asutuste ametnike vastutust sellistele asutustele tahtlikult või hooletusest kahju tekitamise eest.

2. Elegktiko Sinedrio volitusi reguleeritakse ja neid kasutatakse vastavalt seadusele.

Artikli 93 lõigete 2 ja 3 sätteid ei kohaldata eelmise lõike punktides a–d sätestatud juhtudel.

3. Elegktiko Sinedrio poolt lõikes 1 osutatud juhtudel tehtud otsused ei kuulu läbivaatamisele Simvoulio tis Epikratias'e [kõrgeim halduskohus] poolt."

11. Elegktiko Sinedrio põhikiri on sätestatud presidendi dekreedis nr 774/1980 (edaspidi „presidendi dekreet").

12. Dekreedi artikli 3 kohaselt on Elegktiko Sinedriol president, mitu asepresidenti ja mitu kohtunikku, kes jagunevad kahte kategooriasse. [2]

13. Artikkel 4 sätestab, et Elegktiko Sinedrio't abistavad ülesannete täitmisel kohtutöötajad. Oma veebisaidil [3] on Elegktiko Sinedrio lisanud järgmist: „Ministeeriumide, prefektuuride ja suuremate omavalitsusasutuste koosseisus on kontrollitalitused, mida juhivad kontrollikoja audiitorid (s.o kõrgharidusega ja enam kui 15-aastase staažiga kohtutöötajad, kes töötavad osakonnajuhatajana), ja mis on pädevad tegema eel- ja järelkontrolle. [...]"

14. Artikkel 7 käsitleb Elegktiko Sinedrio kohtukoosseisude moodustamist. Selle lõike 1 kohaselt võib Elegktiko Sinedrio kokku tulla täiskoguna, kolleegiumidena või nn *klimakia*'dena (mis näivad iseenesest olevat koosseisud, millel on nii õigusemõistmise kui ka haldusülesanded). Artikli 7 lõike 3 kohaselt juhib iga kolleegiumi asepresident (või president), keda abistavad neli kohtunikku: kaks esimesest kategooriast („symvouloi") ja kaks teisest kategooriast („paredroi"); viimastega ainult konsulteeritakse ning neil ei ole lõpliku otsuse tegemisel kaasarääkimisõigust.

15. Presidendi dekreedi artikkel 17 käsitleb Elegktiko Sinedrio pädevust kontrollida, kas avaliku sektori kulud on õigesti kinnitatud ja kooskõlas kõigi kehtivate õigusnormidega (artikli 17 lõige 1). Seejuures võib ta kontrollida ka mis tahes muid tekkivaid küsimusi, ilma et see piiraks mis tahes sätteid jõustunud kohtuotsuste kohta (artikli 17 lõige 3), kuid ei ole pädev kontrollima haldusaktide asjakohasust (artikli 17 lõige 5).

16. Presidendi dekreedi artikli 19 lõige 1 sätestab, et kulude maksekorralduste eelkontrolli teevad Elegktiko Sinedrio teise kategooria kohtunikud või audiitorid asjaomase ministeeriumi kontrollitalituse koosseisus.

17. Presidendi dekreedi artikli 21 lõike 1 kohaselt ei tohi pädev teise kategooria kohtunik või audiitor kinnitada ühtki kulutust, mis ei vasta artikli 17 lõikes 1 sätestatud tingimustele. Kui vastav kulutus esitatakse talle uuesti kinnitamiseks ja ta leiab ka siis, et see ei vasta nimetatud tingimustele, peab ta asja andma arutamiseks Elegktiko Sinedrio pädevale kolleegiumile, kes teeb lõpliku otsuse.

2 — Kohtuistungil kinnitas Kreeka valitsus, et need kohtunikud on põhiseaduse artikli 87 tähenduses elukutselised kohtunikud.

3 — http://www.elsyn.gr/elsyn/files/Greece0012.pdf.

18. Eelotsusetaotluses on märgitud, et vastavalt presidendi dekreedi 1225/1981 artiklile 141 (ja sõltumata põhiseaduse artikli 98 lõike 2 teisest lõigust) peab see otsus olema põhistatud. Kohtuistungil märgiti aga, et see menetlus ei pea olema avalik ning et selle käigus ei vahetata menetlusdokumente.

19. Eelotsusetaotluses on samuti selgitatud, et sellised Elegktiko Sinedrio menetlusse antud asjad nagu käesolev ei puuduta ainult tema audiitorit ja asutust, kelle kulutust ei ole kinnitatud – kelle suhtes tema otsus on siduv –, vaid ka kolmandat poolt, kes seda kulutust endale nõuab. Selle poole huve esindab asjaomane asutus, kuid kui Elegktiko Sinedrio kolleegiumi otsus on selle kahjuks, võib ta teatavatel alustel esitada samale kolleegiumile taotluse selle otsuse tühistamiseks. Kui need piiratud asjaolud välja arvata, on kõnealune otsus lõplik ega kuulu edasikaebamisele.

20. Istungil aga jäi nii K. Antonopoulose kui ka Kreeka valitsuse esindaja seisukohale, et kõnealune kolmas menetlusosaline ei ole tegelikult Elegktiko Sinedrio menetluses osaline, kuivõrd selles menetluses käsitletakse ainult Elegktiko Sinedrio audiitori ja kulutuse kinnitamist taotleva asutuse erimeelsust kulutuse ja selle tegemisel järgitud korra seaduslikkuse küsimuses.

21. Elegktiko Sinedrio selgitab veel – millega jäädi ka kohtuistungil nõusse –, et halduskohtute asjades, kus haldusasutuselt nõutakse kinnitamata summa väljamaksmist, ei käsitata tema otsust jõustunud kohtuotsusena. Sellistel juhtudel näeb seaduse 2145/1993 artikkel 17 ette, et sellist summat nõudev isik peab esitama Elegktiko Sinedrio asjaomase kolleegiumi otsuse (või tõendi selle kohta, et kulutuse kinnitamist keelav otsus ei ole läbivaatamisel või et läbivaatamine veel käib) ja et vaidlust lahendav kohus peab seda otsust oma otsuse tegemisel arvesse võtma.

Elegktiko Sinedrio menetlus käesolevas asjas

22. Elegktiko Sinedrio menetleb vaidlust maksekorralduse üle, mille on teinud Kreeka kultuuriväärtuste ja turismiministeeriumi (edaspidi „ministeerium”) kontrollitalitus väljamakse tegemiseks K. Antonopoulosele summas, mis moodustab tema töötasu ametiühinguesindaja volituste täitmise tõttu töölt puudutud ajavahemiku eest. Pooled on ühisel seisukohal selles, et menetlus kuulub Kreeka põhiseaduse artikli 98 lõike 1 punkti a ja presidendi dekreedi artikli 17 kohaldamisalasse. Elegktiko Sinedrio märgib aga oma eelotsusetaotluses, et ainult põhiseaduse artikli 98 lõike 1 punktides f ja g hõlmatud pädevus on siseriikliku õiguse kohaselt rangelt õigusemõistmine. [4]

23. Asjaomane maksekorraldus esitati ministeeriumi eest vastutavale Elegktiko Sinedrio audiitorile (edaspidi „audiitor”) eelkontrollimiseks. Audiitor keeldus korraldust kinnitamast põhjendusega, et kuna K. Antonopoulos töötab avalikus sektoris tähtajalise töölepingu alusel, s.o mitte alalisel ametikohal, ei ole tal Kreeka õiguse kohaselt õigus saada töötasu ametiühinguesindaja volituste täitmise tõttu töölt puudutud ajavahemiku eest. [5]

24. Kuna maksekorraldus hõlmas väljamakset, mida ta oli juba keeldunud kinnitamast, esitas audiitor asja presidendi dekreedi artikli 21 lõike 1 alusel arutamiseks Elegktiko Sinedrio esimesele kolleegiumile.

25. See kolleegium on jõudnud järeldusele, et otsuse tegemiseks selle kohta, kas audiitori seisukoht ja Kreeka õigusnormid, millel see põhineb, on kooskõlas Euroopa Liidu eeskirjadega võrdse kohtlemise kohta, eriti mis puudutab tähtajalise ja alalise töölepinguga töötajaid, on vaja Euroopa Liidu õiguse tõlgendust.

4 — Istungil märkis Kreeka valitsus, et Simvoulio tis Epikratias on seda seisukohta kinnitanud hiljuti oma otsuses 22/2009.

5 — Sellest tuleb täpsemalt juttu allpool, kui käsitlen eelotsuse küsimusi (vt punkt 58 jj).

Analüüs

26. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võtab Euroopa Kohus selleks, et hinnata, kas eelotsusetaotluse esitanud organ kujutab endast kohut ELTL artikli 267 tähenduses – küsimus, mis kuulub üksnes liidu õiguse valdkonda – arvesse järgmisi asjaolusid nende kogumis: organi õiguslik alus, alalisus, otsuste kohustuslikkus, menetluse võistlevus, õigusnormide kohaldamine selle organi poolt ning tema sõltumatus. Pealegi võivad siseriiklikud kohtud saata asja Euroopa Kohtule vaid juhul, kui tegemist on poolelioleva vaidlusega ja see kohus peab vastava menetluse raames tegema kohtuotsuse jõudu omava lahendi.[6]

27. Seega tuleb küsimusele, kas organ võib Euroopa Kohtule eelotsusetaotlust esitada, vastata kriteeriumide põhjal, mis puudutab nii tema asutamist kui ka ülesandeid. Organ võib olla „kohus", kui ta täidab õigustmõistvat funktsiooni, mitte haldusfunktsiooni. Seega tuleb määrata, kellena ta tegutseb konkreetses õiguslikus kontekstis, millega seoses ta eelotsust taotleb. Selles mõttes ei ole oluline, et kui selle organi koosseis või volitused oleksid teistsugused, tuleks ta ELTL artikli 267 tähenduses lugeda kohtuks. Nii näiteks on Euroopa Kohus tuvastanud, et Itaalia Corte dei Conti (kontrollikoda) ei tegutse riigiasutuste kulutuste järelkontrollimisel kohtuna, vaid haldusasutusena, kes hindab ja kontrollib haldustegevuse tulemusi.[7]

28. Elegktiko Sinedrio taotleb Euroopa Kohtult eelotsust teist korda. Esimesel korral[8] tema asjaomases pädevuses ei kaheldud. Tolles kohtuasjas pidi Elegktiko Sinedrio põhikohtuasjas lahendama õigusliku vaidluse, mille keskmes oli pensioni määramine isikule, keda sellega seoses koheldi riigiteenistujana. Seega tulenes tema pädevus Kreeka põhiseaduse artikli 98 lõike 1 punktist f, mis käsitleb kohtuvaidluste lahendamist, samas kui käesolevas asjas tuleneb see Kreeka põhiseaduse artikli 98 lõike 1 punktist a, mis käsitleb riigi kulutuste auditeerimist. Selgub, et esimesest sättest tulenevat pädevust käsitatakse siseriiklikus õiguses rangelt õigusemõistmisena, teisest tulenevat aga mitte.[9]

29. Seega ei puuduta tekkivad kahtlused selles osas, kas Elegktiko Sinedrio on käesolevas asjas pädev eelotsust taotlema, tema olemust. Kõige tähtsamana on vaieldamatult selge, et tegemist on alalise organiga, mis on asutatud vastavalt seadusele, mis koosneb kohtunikest, kes on kaheldamatult sõltumatud, mille otsused (nagu näiteks käesolevas asjas) on siduvad ja mis kohaldab õigusnorme, kaasa arvatud (nagu näiteks käesolevas asjas) Euroopa Liidu õiguse omi. Kahtlused tekivad pigem selles osas, milline on tema funktsioon põhikohtuasjas. Tundub, et eelkõige tuleb analüüsida küsimust, kas Elegktiko Sinedrio peab vaidlusi lahendama kohtuna või haldusasutusena, kes vaatab läbi oma töötaja otsust, ja kas tema otsusel on sama staatus ja mõju nagu tavalise kohtu omal.

30. Enne nende küsimuste analüüsimise juurde asumist oleks kasulik heita pilk Euroopa Kohtu praktikale selles valdkonnas. Küsimus, kas eelotsusetaotluse esitanud organit tuleb käsitada liikmesriigi kohtuna, ei tekkinud Euroopa Kohtu algusaastatel just tihti[10], kuid viimase kolmekümne aasta jooksul on selle kohta ligi 50 otsust.[11]

6 — Vt nt 19. aprilli 2012. aasta otsus kohtuasjas C-443/09: Grillo Star Fallimento (punktid 20 ja 21 ning seal viidatud kohtupraktika).

7 — Vt 26. novembri 1999. aasta määrused kohtuasjades C-192/98: ANAS (EKL 1999, lk I-8583, punktid 22–25) ja C-440/98: RAI (EKL 1999, lk I-8597, punktid 13–16). Hiljem, 21. detsembri 2011. aasta otsuses kohtuasjas C-482/10: Cicala (EKL 2011, lk I-14139), tuvastas Euroopa Kohus, et ta ei ole pädev Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana küsimustele vastama, kuid seda põhjendusega, et eelotsusetaotluses ei olnud piisavalt teavet, millega seostada esitatud küsimusi Euroopa Liidu õigusnormidega, mille tõlgendamist Euroopa Kohtult paluti; nii jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et ei ole vaja kontrollida küsimust, kas eelotsusetaotluse esitanud organ on põhikohtuasja kontekstis kohus ELTL artikli 267 tähenduses (otsuse punkt 31).

8 — 22. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-443/93: Vougioukas (EKL 1995, lk I-4033).

9 — Vt punkt 22 eespool.

10 — Enne 1980. aastat on Euroopa Kohus selles valdkonnas teinud ainult ühe otsuse: 30. juuni 1966. aasta otsus kohtuasjas 61/65: Vaassen-Göbbels (EKL 1966, lk 261), kuigi ta puudutas selles arutusel olnud vaidlust lühidalt ka oma 14. detsembri 1971. aasta otsuses kohtuasjas 43/71: Politi (EKL 1971, lk 1039) ja võib sellele põgusalt viidanud olla ka teistes otsustes.

11 — Üldjuhul kaldutakse vaieldava staatusega organite eelotsusetaotlusi pigem vastu võtma kui tagasi lükkama. Ligi 80% nendest otsustest on suhteliselt selged: Euroopa Kohus kas jõudis kohtujuristi ettepanekuga samale järeldusele või tegi otsuse kohtujuristilt ametlikku ettepanekut palumata, mis üldjuhul viitab sellele, et ta ei pea küsimuse lahendamist liiga keeruliseks või vastuoluliseks.

31. Kõige õpetlikumad on Euroopa Kohtu need 11 otsust, kus ta on oma kohtujuristi ettepanekust mööda läinud ja jõudnud vastupidisele järeldusele. Nende otsuste aluseks olnud kohtuasjade hulgas on enam-vähem ühepalju selliseid, kus kohtujurist on asunud seisukohale, et eelotsusetaotluse esitanud asutust ei tuleks käsitada liikmesriigi kohtuna, kuid Euroopa Kohus on teinud otsuse, et tuleks (kuus kohtuasja [12]), ja selliseid, kus on juhtunud vastupidine (viis kohtuasja [13]). On silmatorkav, et esimeses rühmas on kolm kohtujuristi, kõik rooma tsiviilõiguse taustaga, [14] asunud sisuliselt seisukohale, et eelotsusetaotlusi tohivad esitada ainult kohtud *stricto sensu*, samas kui teises rühmas väitsid neli kohtujuristi, kellel ei ole rooma õiguse, vaid peamiselt *common law*' taust, [15] et menetluse ökonoomsuse ja Euroopa Liidu õiguse kohaldamise ühetaolisuse huvides peaks Euroopa Kohus üldjuhul vastu võtma selliste asutuste asjakohased küsimused, kellel on kohtu tunnused ja kes peavad reaalse küsimuse lahendamisel kohaldama õigust.

32. Võiks arvata, et Euroopa Kohus on nende kahe käsitlusviisi, s.o Vahemere formalismi ja Anglo-Skandinaavia mitteformalismi vahel vaagides püüdnud leida kuldset keskteed, kuigi võib olla ka lihtsalt nii, et, üldine lähenemine on olnud pigem juhtumipõhine kui teaduslik, nagu arvas ka kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomer kohtuasjas De Coster [16]. Minu arvates oleks Euroopa Kohtul kas käesolevas või muus sobivas asjas lähiajal kohane ära näidata, kas ta lähtub oma nüüdseks juba arvestatavaks kasvanud kohtupraktikat silmas pidades kas ühest või teisest eespool nimetatud kohtuasjades oma kohtujuristide võetud seisukohast, kas ta järgib mingit põhimõtet, mis kummastki erineb, või kas iga selleteemalist kohtuasja tuleb lahendada iga kord uuesti ja selle asjaolusid kaaludes.

33. Ma ei kavatse siin taas anda ülevaadet Euroopa Kohtu praktikast selles valdkonnas; seda on kohtujuristide ettepanekutes, eriti eespool 12. ja 13. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjades, juba korduvalt tehtud. Tahaksin ainult tuua välja kolm punkti, mida Euroopa Kohus peaks minu arvates kaaluma.

34. Esiteks, kuigi otsust selle kohta, kas organ on „liikmesriigi kohus", saab teha üksnes Euroopa Liidu õiguse alusel (ja seega saab seda teha ainult Euroopa Kohus), saab seda teha ka ainult eeskirjade põhjal, mis reguleerivad asjaomast organit ja tema konkreetset menetlust. Need aga on siseriiklikud. Seega peab Euroopa Kohus oma otsuses lähtuma asjaomase organi toimimist reguleerivatest eeskirjadest, kuigi tal ei ole nende tõlgendamiseks pädevust. Kuigi eksimuste või arusaamatuste oht sellises olukorras on väike, ei saa seda täielikult välistada. Seepärast peaks Euroopa Kohus minu arvates kalduma pigem väiksema kui suurema riski poole, kui üldse. Väiksem on risk siis, kui vastus anda asutusele, kelle pädevus Euroopa Kohtult eelotsuse taotlemiseks ei ole selgelt määratletud, suurem aga siis, kui jätta Euroopa Liidu õiguse küsimus lahendamata, millega võivad kaasneda Euroopa Liidu õiguse kohaldamise erinevused liikmesriikides.

12 — 17. septembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-54/96: Dorsch Consult (EKL 1997, lk I-4961); 4. veebruari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-103/97: Köllensperger ja Atzwanger (EKL 1999, lk I-551); 21. märtsi 2000. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-110/98-C-147/98: Gabalfrisa jt (EKL 2000, lk I-1577); 6. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-407/98: Abrahamsson ja Anderson (EKL 2000, lk I-5539); 29. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-17/00: De Coster (EKL 2001, lk I-9445); 18. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-195/06: Österreichischer Rundfunk (EKL 2007, lk I-8817).

13 — 19. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-111/94: Job Centre (EKL 1995, lk I-3361); 12. novembri 1998. aasta otsus C-134/97: Victoria Film (EKL 1998, lk I-7023); 31. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-53/03: Syfait jt (EKL 2005, lk I-4609); 27. aprilli 2006. aasta otsus kohtuasjas C-96/04: Standesamt Stadt Niebüll (EKL 2006, lk I-3561); 14. juuni 2011. aasta otsus kohtuasjas C-196/09: Miles jt (EKL 2011, lk I-5105).

14 — Kohtujuristid Tesauro (kohtuasi Dorsch Consult), Saggio (kohtuasjad Köllensperger ja Atzwanger, Gabalfrisa ning Abrahamsson ja Anderson) ning Ruiz-Jarabo Colomer (kohtuasjad De Coster ja Österreichischer Rundfunk).

15 — Kohtujuristid Elmer (kohtuasi Job Centre), Fennelly (kohtuasi Victoria Film) ja Jacobs (kohtuasjad Syfait ja Standesamt Stadt Niebüll) ning ma ise (kohtuasi Miles, kuigi tuleb rõhutada, et selles kohtuasjas oli arutusel pigem küsimus, kas asutus on *liikmesriigi* kohus, mitte kohus kui selline).

16 — Eespool 12. joonealuses märkuses viidatud ettepaneku punkt 14.

35. Teiseks viitasin eespool viiele kohtuasjale, kus eelotsusetaotlus oli kohtujuristi arvates vastuvõetav, kuid Euroopa Kohus otsustas teisiti. Kolmel korral neist esitati sedasi vastamata jäänud küsimused Euroopa Kohtule lahendamiseks uuesti teistes, kuid seotud kohtuasjades. Kõigil kolmel juhul oli vajalik kohtujuristi uus ettepanek (kahel juhul teiselt kohtujuristilt), nii et põhimõttelisi küsimusi analüüsis igas asjas kohtujurist kaks korda ja Euroopa Kohus tegi oma otsuse nende kohta kaks-kolm aastat pärast oma esimest otsust.[17] Selline olukord pole just parima menetlusökonoomia näide.

36. Kolmandaks tahan meenutada kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomeri sõnu tema ettepanekus kohtuasjas Österreichischer Rundfunk:[18] „[...] miks lubada dialoogi astuda mitte-kohtulikel organitel [...] siis, kui kohus nende otsuseid hiljem üle ei vaata, andes seega siseriiklikus õiguskorras viimase sõna – see tingimus võimaldab juurdepääsu eelotsusemenetlusele, et vältida ohtu, et osa ühenduse õigusest jääks välja Euroopa Kohtu sekkumisest [Euroopa Liidu] õiguse ühetaoliseks kohaldamiseks."

37. Neid kaalutlusi arvesse võttes ja ühtlasi silmas pidades Euroopa Kohtu praktikat selles valdkonnas, eelistan ma liberaalset lähenemist asjades, kus Euroopa Kohtu poolt välja töötatud kriteeriumide[19] kohaldamine jätab ikkagi ruumi kahtlustele.

38. Naasen käesoleva asja juurde ja juhin tähelepanu neljale tegurile, mille tõttu Euroopa Kohus võib leida, et Elegktiko Sinedrio ei ole oma menetluses pädev temalt eelotsust taotlema. Esiteks, seda menetlust ei käsitleta siseriiklikus õiguses rangelt õigusemõistmisena. Teiseks, Elegktiko Sinedrio tehtavat riigikulutuste eelkontrolli võib võrrelda järelkontrolliga, mida Euroopa Kohus pidas kohtuasjades ANAS ja RAI pigem haldus- kui õigusemõistmise ülesandeks.[20] Kolmandaks, üks põhikohtuasja pooltest – audiitor – on Elegktiko Sinedrio enda ametnik. Neljandaks, kuigi Elegktiko Sinedrio kolleegiumi otsus on kõne all oleva kulutuse eelkontrolli osas lõplik ja ükski kõrgem asutus seda läbi vaadata ei saa, ei ole ta lõplik K. Antonopoulose õiguse osas kõnealust tasu saada; kui Elegktiko Sinedrio kolleegiumi otsus on tema kahjuks, võib ta, nagu näib, selle halduskohtutesse edasi kaevata ja nõuda oma tasu väljamaksmist ministeeriumilt, millisel juhul, kui kohtu määrus oleks tema kasuks, on kõnealune kulutus kinnitatud.

39. Esimene punkt ei ole minu arvates mingil juhul määrav. Euroopa Kohus on pidevalt tuvastanud, et eelotsusetaotluse esitamise pädevus tuleneb asutuse liigitusest vastavalt Euroopa Liidu, mitte liikmesriigi õigusele.[21]

40. Samamoodi ei saa minu arvates üheselt käesolevale asjale üle kanda Euroopa Kohtu otsuseid kohtuasjades ANAS ja RAI. On tõsi, et riigi kulutuste läbivaatamine on alati väga sarnane, olgu tegemist eel- või järelkontrolliga. Eespool nimetatud kohtuasjades tehtud määrustest on aga selgelt näha, et Euroopa Kohus tugines oma otsuses konkreetselt Itaalia valitsuse ja komisjoni väidetele, kes rõhutasid Corte dei Conti eel- ja järelkontrollide erinevusi. Nende sõnul oli eelkontroll paljus võrreldav õigusemõistmisega, järelkontroll aga kujutas endast juba rakendatud meetmete tagantjärele hindamist, milles lähtuti muudest kriteeriumidest kui ainult õigusnormid.[22] Käesolevas asjas on Elegktiko Sinedrio ülesanne määrata ainult õigusnormide põhjal, kas kavandatud kulutus kinnitada või mitte.

17 — Sisuliselt samad küsimused nagu kohtuasjas C-111/94: Job Centre esitas uuesti kohus, kes menetles apellatsioonkaebust kohtu otsuse peale, kelle eelotsusetaotlus tunnistati kohtuasjas C-55/96: Job Centre (EKL 1997, lk I-7119) vastuvõetamatuks; täpselt samad küsimused nagu kohtuasjas Syfait esitas teine kohus liidetud kohtuasjades C-468/06-C-478/06: Sot. Lélos kai Sia jt (16. septembri 2008. aasta otsus; EKL 2008, lk I-7139); ning põhimõtteliselt sama küsimus kui kohtuasjas Standesamt Stadt Niebüll esitati teises menetluses, mille aluseks olid samad asjaolud kui 14. oktoobri 2008. aasta otsuses kohtuasjas C-353/06: Grunkin ja Paul (EKL 2008, lk I-7639). Kahes viimati nimetatud kohtuasjas oli kohtujurist Jacobs, kes oli teinud esimese ettepaneku, Euroopa Kohtust lahkunud ja tema asemele oli asunud teine kohtujurist (esimeses kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomer ja teises mina ise).

18 — Viidatud eespool 12. joonealuses märkuses, punkt 37.

19 — Vt punktid 26 ja 27 eespool.

20 — Viidatud eespool 7. joonealuses märkuses.

21 — Vt punkt 26 eespool.

22 — Vt eespool 7. joonealuses märkuses viidatud määrus kohtuasjas ANAS, punkt 16 jj.

41. Mis puudutab kolmandat punkti, siis võib käesolevat asja võrrelda kohtuasjaga Corbiau,[23] kus Luksemburgi Suurhertsogiriigi Directeur des Contributions Directes et des Accises (otseste maksude ja aktsiiside ameti direktor) esitas Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse seoses halduskaebusega, mille oli esitanud maksumaksja tema juhitava direktoraadi osakonna otsuse peale. Euroopa Kohus tuvastas, et kuigi nii Luksemburgi valitsus kui ka komisjon pidasid nimetatud organit tolles menetluses piisavalt kohtulikke ülesandeid täitvaks, ei olnud see menetluse esemeks saanud otsuse teinud asutuse suhtes kolmas pool, kuna tal olid selged organisatsioonilised seosed osakondadega, kes olid kõnealuse maksu kohta teinud otsuse, mille peale kaebus esitati. Samamoodi rõhutas Euroopa Kohus oma otsuses kohtuasjas Syfait[24] Epitropi Antagonismou (konkurentsikomisjon) – kes on otsuseid tegev organ – funktsionaalset seost oma sekretariaadiga, mis on uurimisorgan, kelle ettepaneku alusel ta otsuseid teeb.

42. Käesolevas asjas kahtleb Kreeka valitsus oma kirjalikes märkustes selles, kas Elegktiko Sinedrio on oma audiitori suhtes kolmas isik. Elegktiko Sinedrio ise rõhutab oma eelotsusetaotluses oma asjaomase kolleegiumi ja audiitori täielikku funktsionaalset eraldatust; viimase ülesanne on ainult i) anda algne hinnang ja see kinnitada, ii) suunata vaidlus Elegktiko Sinedrio kolleegiumile ning iii) esitada üksnes neid fakte ja põhjendusi, mille alusel ta jätab kulutuse kinnitamata. Seejärel teeb Elegktiko Sinedrio kolleegium kõigi olemasolevate märkuste põhjal otsuse, mida Euroopa Kohtult küsida, et lahendada vaidlus oma audiitori, kinnitamata jäetud kulutusega riigiasutuse ning selle kulutuse oletatava saaja vahel.

43. Kuigi Elegktiko Sinedrio kolleegiumi ja audiitori funktsionaalset eraldatust istungil kahtluse alla ei seatud, on nähtavasti kaheldav see, kas kõnealune vaidlus on ikka kolme poole vahel. Menetluslikult tundub hoopis, et Elegktiko Sinedrio kolleegium peab lahendama ministeeriumi ja oma audiitori erimeelsuse.[25] Kuigi K. Antonopoulos on kahtlemata menetluse tulemusest huvitatud, on ta selles ainult n-ö pealtvaataja. Kreeka valitsus ja komisjon on seepärast seisukohal, et Elegktiko Sinedrio kolleegium täidab pigem asutusesisest, halduslikku ülesannet. Komisjon võrdles seda Skatterättsnämnden'i funktsiooniga põhikohtuasjas, mis oli kõne all kohtuasjas Victoria Film,[26] kus Euroopa Kohus otsustas (vastupidiselt oma kohtujuristi ettepanekule), et Skatterättsnämnden tegutses siduva eelotsuse tegemisel halduspädevuse raames.

44. Kuigi ma saan aru, kuidas Kreeka valitsus ja komisjon on sellisele seisukohale jõudnud, ei ole olukord minu arvates sugugi nii selge; kaalukaks tuleks pidada ka asjaolu, et Elegktiko Sinedrio asjaomane kolleegium on funktsionaalselt sõltumatu nii ministeeriumist kui ka Elegktiko Sinedrio audiitorist ja et tema ülesanne on lahendada õigusnormidest lähtuvalt ja siduvalt nendevaheline vaidlus. Kuivõrd see jätab sellegipoolest ruumi kahtlustele, soovitan nende leevendamiseks eelotsusetaotlus pigem vastu võtta kui vastuvõetamatuks tunnistada.[27]

45. Ning mis puudutab neljandat aspekti – küsimust, kas Elegktiko Sinedrio kolleegiumi otsusel, mille ta teeb põhikohtuasjas, on sama staatus kui tavalise kohtu otsusel –, on minu arvates kasulik kaaluda mõlemat võimalikku tulemust.

23 — 30. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-24/92: Corbiau (EKL 1993, lk I-1277, punktid 15–17); vt ka kohtujurist Darmoni 16. veebruari 1993. aasta ettepanek samas kohtuasjas, punktid 3–55.

24 — Viidatud eespool 13. joonealuses märkuses, punkt 33.

25 — Niisiis, kui see menetlus ei ole *inter partes* K. Antonopoulose seisukohalt, siis ministeeriumi ja Elegktiko Sinedrio audiitori puhul on ta seda küll.

26 — Viidatud eespool 13. joonealuses märkuses.

27 — Vt ka punkt 37 eespool.

46. Kui Elegktiko Sinedrio kolleegium teeb otsuse, et väljamakse tuleb jätta kinnitamata, ei takista see, nagu näib, K. Antonopoulosel seda otsust halduskohtutesse edasi kaebamast: Elegktiko Sinedrio kolleegiumi otsus ei ole nende suhtes siduv ja nad võivad selle tühistada.[28] Niisiis näib, et Elegktiko Sinedrio mis tahes otsus K. Antonopoulose kahjuks ei mõjuta siduvalt kuidagi tema õigust mis tahes tasule. Seda silmas pidades tundub mõistlik arvesse võtta asjaolu, et sellises olukorras võivad Euroopa Kohtule küsimusi esitada ainult halduskohtud, kelle otsus on lõplik ja siduv kõigile pooltele. Nii ei ole see aga vastupidises olukorras, s.o Elegktiko Sinedrio audiitor ei saa pöörduda halduskohtu poole taotlusega keelustada kulutus, mille tema kolleegium on kinnitanud.[29] Kui Elegktiko Sinedrio kolleegium teeb otsuse kulutuse kinnitamise kohta, ei saa tema audiitor seda vaidlustada ning sellises vaidluses on ilmne, et ei ministeerium ega K. Antonopoulos ei teeks seda niikuinii. Sellisel juhul on tehtud lõplik ja siduv õiguslik otsus, mida ei saa ühelegi teisele kohtuasutusele ei apellatsiooni- ega mis tahes muus menetluses edasi kaevata, mis tähendab, et kui Elegktiko Sinedrio ei ole käsitatav liikmesriigi kohtuna, ei saa see ka Euroopa Kohtule eelotsusetaotlust esitada.[30]

47. Minu arvates ei saa organi pädevust taotleda Euroopa Kohtult eelotsust – ja seega seda, kas ta on käsitatav liikmesriigi kohtuna ELTL artikli 267 tähenduses – siduda sellega, kas otsus, mille ta oma menetluses teeb, on positiivne või negatiivne, kui tal on Euroopa Kohtu eelotsust vaja oma otsuse tegemiseks. Kui üks otsustest, mida Elegktiko Sinedrio võib teha, on selgelt samaväärne tavalise kohtu omaga, ei tohiks tema eelotsusetaotlust vastuvõetamatuks tunnistada põhjendusega, et tema teine võimalik otsus selline ei oleks.

48. Kõik mu eespool ja eriti punktides 34–37 väljendatud mõtted viivad mind järeldusele, et Elegktiko Sinedriot tuleks selle põhikohtuasja kontekstis käsitada liikmesriigi kohtuna, kes on ELTL artikli 267 kohaselt pädev taotlema Euroopa Kohtult eelotsust.

Eelotsuse küsimused

Õiguslik raamistik

Euroopa Liidu õigus

49. Põhikohtuasjas on kõne all töösuhe, mis lõppes enne Lissaboni lepingu jõustumist. Toona sätestas EÜ artikli 136[31] esimene lõik järgmist:

„Pidades silmas sotsiaalseid põhiõigusi, nagu need on määratletud 18. oktoobril 1961 Torinos allakirjutatud Euroopa sotsiaalhartas ja ühenduse 1989. aasta hartas töötajate sotsiaalsete põhiõiguste kohta, võtavad ühendus ja liikmesriigid oma eesmärgiks tööhõive edendamise ning parandatud elamis- ja töötingimused, et võimaldada nende ühtlustamist samal ajal jätkuva parandamisega, piisava sotsiaalkaitse, tööturu osapoolte dialoogi, inimressursside arendamise, pidades silmas kestvat kõrget tööhõivet ja tööturult väljatõrjumise tõkestamist.”

28 — Tegelikult saab ta nendesse kohtutesse pöörduda minu arvates juba enne Elegktiko Sinedrio otsust – vt punkt 21 eespool.

29 — Vt punkt 19 eespool.

30 — Vt punkt 36 eespool.

31 — Nüüd paari pisimuudatusega ELTL artikkel 151.

50. EÜ artikkel 137 [32] sätestas eelkõige järgmist:

„1. Pidades silmas artikli 136 eesmärkide saavutamist, toetab ja täiendab ühendus liikmesriikide meetmeid järgmistes valdkondades:

[...]

b) töötingimused;

[...]

5. Käesoleva artikli sätteid ei kohaldata tasustamise, ühinemisõiguse, streigiõiguse ega töösuluõiguse suhtes."

51. EÜ artikkel 139 [33] sätestas eelkõige järgmist:

„1. Kui tööturu osapooled soovivad, võib nendevaheline dialoog ühenduse tasandil tuua kaasa lepingusuhted, kaasa arvatud kokkulepete sõlmimine.

2. Ühenduse tasandil sõlmitud kokkuleppeid rakendatakse tööturu osapoolte ja liikmesriikide kehtivate menetluste või tavade kohaselt, artiklis 137 käsitletud küsimustes aga allakirjutanute ühisel taotlusel nõukogu otsusega komisjoni ettepaneku põhjal.

[...]"

52. Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta") artikli 12 lõige 1 tagab, et „[i]gaühel on õigus rahumeelselt koguneda ning moodustada ühinguid kõigil tasanditel, eelkõige poliitika, ametiühingute ja kodanikuühiskonna valdkonnas; see kätkeb igaühe õigust oma huvide kaitseks ametiühinguid luua ja neisse astuda."

53. Harta artikkel 20 tagab, et „[k]õik on seaduse ees võrdsed" ning artikli 21 lõige 1 sätestab, et „[k]eelatud on igasugune diskrimineerimine, sealhulgas diskrimineerimine soo, rassi, nahavärvuse, etnilise või sotsiaalse päritolu, geneetiliste omaduste, keele, usutunnistuse või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusvähemusse kuulumise, varalise seisundi, sünnipära, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse tõttu", samas kui lõige 2 keelustab diskrimineerimise kodakondsuse alusel.

54. Harta artikkel 28 sätestab:

„Töötajatel ja tööandjatel või nende organisatsioonidel on liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavade kohaselt õigus pidada asjakohasel tasandil läbirääkimisi kollektiivlepingute üle ja neid sõlmida ning huvide konflikti korral kollektiivselt oma õigusi kaitsta, sealhulgas streikida."

55. 18. märtsil 1999 sõlmisid kolm Euroopa üldorganisatsiooni [34] raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta (edaspidi „raamkokkulepe"). See avaldati direktiivi 1999/70/EÜ (edaspidi „direktiiv") [35] lisas; direktiiv võeti vastu EÜ artikli 139 lõike 2 alusel. Direktiivi artikkel 2 kohustas liikmesriike sisuliselt jõustama direktiivi järgimiseks vajalikud normid 10. juuliks 2001 (või hiljemalt 1. juuliks 2002).

32 — Nüüd paari pisimuudatusega ELTL artikkel 153.

33 — Nüüd paari pisimuudatusega ELTL artikkel 155.

34 — Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsioon (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus (CEEP).

35 — Nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiiv 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta (EÜT 1999 L 175, lk 43; ELT eriväljaanne 05/03, lk 368).

56. Raamkokkuleppe klausli 3 punkt 2 määratleb „võrreldava alatise töötaja” mõiste: „töötaja[...], kellel on samas asutuses määramata tähtajaga tööleping või töösuhe, mis on sõlmitud sama või samalaadse töö või tegevuse kohta, võttes arvesse erialast ettevalmistust ja oskusi”.

57. Raamkokkuleppe klausli 4 punkt 1 sätestab järgmist:

„Töötingimuste osas ei kohelda tähtajalisi töötajaid vähem soodsalt kui võrreldavaid alatisi töötajaid seetõttu, et neil on tähtajaline tööleping või töösuhe, välja arvatud juhtudel, kui erinevaks kohtlemiseks on objektiivsed põhjused.”

Kreeka õigus

58. Nagu eelotsusetaotluses märgitud, eristab Kreeka põhiseaduse artikkel 103, mis reguleerib riigiteenistujate ja teiste avaliku sektori töötajate staatust, vastavalt töösuhte laadile kolme kategooriat. Need on järgmised:

a) alalised riigiteenistujad, kes töötavad alalistel, seadusega ette nähtud kohtadel; nende töötingimusi reguleerivad konkreetsed õigusaktid;

b) avaliku sektori töötajad, kellega on sõlmitud eraõiguslik tähtajaline või tähtajatu tööleping ja kes töötavad teatavat liiki seadusega ette nähtud alalistel töökohtadel, kuid keda ei saa võtta ametikohtade loetelusse; samuti ei saa selliste töötajate tähtajalist lepingut muuta tähtajatuks ning nende teatavaid töötingimusi reguleerivad konkreetsed õigusaktid;

c) avaliku sektori töötajad, kellega on sõlmitud tähtajaline eraõiguslik tööleping ja kes on tööle võetud erakorraliste ja kiireloomuliste ülesannete täitmiseks; selliste töötajate ametikohad ei ole alalised ning nende tähtajalist töölepingut ei saa muuta tähtajatuks; nende teatavaid töötingimusi reguleerivad konkreetsed õigusaktid.

59. Seadus 1264/1982 nägi ette süsteemi, mille kohaselt antakse ametiühinguesindaja volituste täitmiseks puhkust – teatavatel juhtudel kuni 15 päeva –, mille kestus sõltub ametiühinguorganisatsiooni tähtsusest ja ametiühingus täidetavast rollist. Sellist puhkust tuli kõigil juhtudel peale töötasu arvestamise käsitleda tööajana, kusjuures asjakohaste sotsiaalkindlustusmaksete tasumise eest vastutas ametiühinguorganisatsioon[36]. Seadus ei eristanud seejuures eri töösuhtega töötajaid.

60. Hilisem seadus 1400/1983 nägi ette, et riigiteenistujate ja alalisel töökohal töötavate eraõigusliku töölepinguga avaliku sektori töötajate (eespool punktis 58 osutatud kategooriad a ja b) ametiühingupuhkus tuleb tasustada. Põhikohtuasja asjaolude esinemise ajal aga ei olnud sellist õigust ette nähtud eraõigusliku tähtajalise töölepinguga avaliku sektori töötajatele, kes olid tööle võetud erakorraliste ja kiireloomuliste ülesannete täitmiseks ja kes ei töötanud alalisel töökohal (eespool punktis 58 osutatud kategooria c).

Asjaolud, põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

61. K. Antonopoulos töötas ministeeriumis eraõigusliku tähtajalise töölepingu alusel (eespool osutatud kategooria c) 2008. aasta novembrist 2009. aasta oktoobrini. Ta kuulus ametiühingusse ja talle anti sellel ajal 34 päeva puhkust ametiühinguesindaja volituste täitmiseks. Ministeerium taotles tema palga väljamaksmist nende 34 päeva eest, kuid Elegktiko Sinedrio audiitor keeldus põhjendusega, et K. Antonopoulosel ei olnud tulenevalt oma töösuhtest sellisele tasule õigust.

36 — Teiste sätete kohaselt ka töötasu maksmise eest.

62. Elegktiko Sinedrio esimene kolleegium peab otsustama, kas K. Antonopoulose olukorras töötajate vähem soodne kohtlemine on kooskõlas Euroopa Liidu õigusnormidega. Ta taotleb eelotsust järgmistes küsimustes:

„1. Kas töötajale töötasu maksmine või maksmata jätmine tema ametiühinguesindaja volituste täitmise tõttu töölt puudutud ajavahemiku eest kujutab endast töötingimust liidu õiguse tähenduses ning eelkõige kas seadusesätted, mis näevad ette tasustamata puhkuse andmise ametiühinguesindaja volituste täitmiseks tähtajalise töösuhtega avaliku sektori töötajatele, kes töötavad ametikohtade loetellu mitte kuuluvatel ametikohtadel ja on ametiühinguorganisatsiooni juhatuse liikmed, kujutab endast „töötingimust" EÜ artikli 137 lõike 1 punkti b tähenduses või „töötingimust" raamkokkuleppe klausli 4 punkti 1 tähenduses või kuulub see küsimus töötasude ja ühinemisõiguse valdkondadesse, mis jäävad väljapoole liidu õigust?

2. Kas juhul, kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, on eraõigusliku tähtajatu töösuhtega töötaja avalikus teenistuses, kes töötab ametikohtade loetellu kuuluval ametikohal ja teeb sama tööd nagu eraõigusliku tähtajalise töösuhtega töötaja, kes töötab ametikohtade loetellu mitte kuuluval ametikohal, „võrreldav alatise töötajaga" raamkokkuleppe klausli 3 punkti 2 ja klausli 4 punkti 1 tähenduses või piisab asjaolust, et riigi põhiseadus (artikkel 103) ja vastavad rakendusseadused näevad tema puhul ette eriteenistuskorra (vastavalt põhiseaduse artikli 103 lõikele 3 töölevõtmise ja eritagatise osas), et pidada teda mittevõrreldavaks ja seega samastatavaks eraõigusliku tähtajalise töösuhtega töötajaga, kes töötab ametikohtade loetellu mitte kuuluval ametikohal?

3. Kui vastused eelmistele küsimustele on jaatavalt, siis:

   a) kas juhul kui siseriiklikest õigusnormidest tuleneb, et tasustatavat puhkust ametiühinguesindaja volituste täitmiseks (kuni 9 päeva kuus) antakse tähtajatu töösuhtega avaliku sektori töötajatele, kes töötavad ametikohtade loetellu kuuluvatel ametikohtadel ja on teise astme ametiühinguorganisatsiooni juhatuse liikmed, samal ajal kui samasuguse ametiühinguorganisatsiooni liikmed, kes töötavad samas avalikus teenistuses tähtajalise töösuhtega ametikohtade loetellu mitte kuuluvatel ametikohtadel, saavad ainult sama pika tasustamata puhkuse, kujutab see vahetegemine endast teise kategooria töötajate vähem soodsat kohtlemist raamkokkuleppe klausli 4 punkti 1 tähenduses ning

   b) kas teise kategooriasse kuuluvate töötajate töösuhte ajaline piiratus ja vahetegemine tema teenistuskorra osas üldiselt (töölevõtmise, edutamise ja töösuhte lõpetamise osas) võivad olla objektiivsed põhjused niisuguseks eristamiseks?

4. Kas vaidlusaluse vahetegemisega avalikus teenistuses tähtajatult ametikohtade loetellu kuuluvatel ametikohtadel töötavate ametiühingu liikmete ja samas avalikus teenistuses tähtajaliselt ametikohtade loetellu mitte kuuluvatel ametikohtadel töötavate samasuguste ametiühingu liikmete vahel rikutakse põhimõtet, mille kohaselt ei tohi isikuid ametiühinguõiguste kasutamisel Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklite 12, 20, 21 ja 28 kohaselt diskrimineerida, või on see vahetegemine õigustatud nendesse kahte kategooriasse kuuluvate töötajate teenistuskorra erinevusega?"

Analüüs

63. K. Antonopoulos, Kreeka valitsus ja komisjon on sisuliselt ühel meelel selles, kuidas tuleks vastata esimesele kolmele küsimusele. Nad leiavad põhimõtteliselt, et: 1) ametiühinguesindaja volituste täitmiseks võetud puhkuse tasustamine või tasustamata jätmine on „töötingimus" asjakohaste Euroopa Liidu õigusnormide tähenduses; 2) mõlemad kõne all olevad töötajate kategooriad on „võrreldavad" raamkokkuleppe tähenduses; ning 3) nende erinev kohtlemine tähendab vähem soodsamat kohtlemist teise kategooria jaoks ja see ei ole objektiivselt põhjendatav.

64. Poolte vastused neljandale küsimusele on pisut erinevad vormilt, kuid mitte põhisisult. K. Antonopoulos on seisukohal, et kõnealune erinev kohtlemine on vastuolus ka hartas ette nähtud põhimõttega, et diskrimineerimine ametiühinguõiguste teostamisel on keelatud; Kreeka valitsus on lihtsalt seisukohal, et tegemist on alusetu diskrimineerimisega; ning komisjon leiab, et diskrimineerimine on keelatud raamkokkuleppe kohaselt ja seda ei ole harta valguses vaja analüüsida ning et kõne all olevad siseriiklikud õigusnormid ei reguleeri ametiühinguõigusi otseselt.

65. Need seisukohad, mis on laias laastus samasugused kui seisukoht, mille poole Elegktiko Sinedrio ise kaldub, vastavad ka Euroopa Kohtu praktikale ja neid võib käsitleda lühidalt.

66. Tuleb meeles pidada, et raamkokkulepe on kohaldatav kõigi tähtajaliste töötajate suhtes olenemata sellest, kas nad töötavad avalikus või erasektoris.[37]

1. küsimus

67. Reegel, et puhkus, mis on seadusega ette nähtud töötajatele, kes on tegevad ametiühingus ja peavad töölt puuduma ametiühinguesindaja volituste täitmiseks, tuleb tasustada või mitte, on *prima facie* ja otse võttes selliste töötajate jaoks töötingimus. Küsimus on selles, et kas sellist tõlgendust võivad mõjutada raamkokkuleppe klausli 4 punkt 1 või EÜ artikli 137 lõige 5 (ELTL artikli 153 lõige 5), mis kaudselt kirjeldavad õiguslikku alust, millel raamkokkulepet Euroopa Liidu õigusse üle võttev direktiiv vastu võeti.

68. Raamkokkuleppe klausli 4 punktis 1 ei ole midagi, mis annaks alust sellest tõlgendusest kõrvale kalduda.

69. Teisalt ei andnud EÜ artiklid 136, 137 ja 139 koostoimes ühendusele (ja ELTL artiklid 153, 155 ja 159 koostoimes liidule) õigust võtta meetmeid muu hulgas puhkusetasude ja ühinemisvabaduse valdkonnas.

70. Kuid nagu kõik märkusi teinud mõistavad, puudutab see piirang ainult otsest sekkumist nendesse küsimustesse ega välista meetmeid, mis mõjutavad neid ainult kaudselt. Raamkokkuleppe klausli 4 punkti 1 eesmärk ei ole reguleerida sisuliselt puhkusetasusid või ühinemisvabadust. See säte näeb üksnes ette, et olenemata sellest, millised eeskirjad reguleerivad liikmesriikides töötingimusi, tuleb neid ühtmoodi, s.o diskrimineerimata kohaldada nii tähtajaliste kui ka alaliste töötajate suhtes. Euroopa Kohus on selgitanud, et EÜ artikli 137 lõige 5, mida tuleb tõlgendada täht-tähelt, ei saa tähtajalist töötajat takistada tuginemast raamkokkuleppe klausli 4 punktis 1 sätestatud diskrimineerimiskeelule, kui ta soovib, et tema suhtes kohaldataks töötingimust, mis on ette nähtud alalistele töötajatele, isegi kui see puudutab puhkusetasusid[38]. Sama järeldus kehtib analoogia põhjal ka siis, kui vaidlusalune erinev kohtlemine on seotud ühinemisvabaduse teostamisega.

37 — Vt 4. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas C-212/04: Adeneler jt (EKL 2006, lk I-6057, punkt 56).

38 — Vt 13. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-307/05: Del Cerro Alonso (EKL 2007, lk I-7109, punkt 33 jj).

71. Seega tuleb Elegktiko Sinedrio menetluses kõne all olevat kohtlemist käsitleda kui sellist, mis jääb raamkokkuleppe klausli 4 punktis 1 osutatud mõiste „töötingimused” kohaldamisalasse ja mida ei mõjuta EÜ artikli 137 lõikes 5 sätestatud piirang.

2. küsimus

72. Selles olukorras peab Elegktiko Sinedrio kaaluma, kas mõlemad töötajate kategooriad, keda erinevalt koheldakse, on raamkokkuleppe tähenduses võrreldavad. See on faktiküsimus, mille saab lahendada ainult Elegktiko Sinedrio, kuid Euroopa Kohus võib anda juhiseid raamkokkuleppe õige tõlgendamise kohta, võttes arvesse aspekte, mille tõttu ei pruugi Elegktiko Sinedrio arvates kõnealused kategooriad olla võrreldavad: asjaolu, et ühe kategooria töötajad töötavad alalistel töökohtadel, teise omad aga mitte, ning et esimeste jaoks on ette nähtud eraldi töökorraldus, teiste jaoks aga mitte.

73. Raamkokkuleppe klausli 3 punkti 2 sõnastusest on selgelt näha, et need aspektid ei ole töötajate võrreldavuse seisukohalt üldse olulised. Selles sättes sisalduv määratlus näitab ära, et töötajate võrreldavus sõltub ainult asutusest, kus nad töötavad, ja sellest, kas nad teevad nende erialast ettevalmistust ja oskusi arvestades sama või samalaadset tööd. Seega on see, nagu komisjon märgib, funktsionaalne lähenemisviis, mille puhul ei ole küsimused staatuse kohta olulised.

74. Nii et kui Elegktiko Sinedrio on seisukohal (ja nii see nähtavasti on), et K. Antonopoulos tegi ministeeriumis tööd, mis oli sama või samalaadne kui töö, mida teevad eraõigusliku tähtajatu töölepinguga alalised töötajad, võttes arvesse kummagi erialast ettevalmistust ja oskusi, siis tuleb järeldada, et viimased on K. Antonopoulose jaoks raamkokkuleppe klausli 4 punkti 1 tähenduses võrreldavad alatised töötajad.

3. küsimus

75. Elegktiko Sinedrio küsib sisuliselt, a) kas kõnealune erinev kohtlemine on K. Antonopoulose olukorras töötajate jaoks vähem soodne kohtlemine ja b) kas tähtajaliste (piiratud aja jooksul ülesannete täitmiseks sõlmitud) ja tähtajatute töösuhete ning üldiselt teenistuskordade erinevused võivad olla objektiivsed alused sellise erineva kohtlemise põhjendamiseks.

76. Esimese aspekti puhul ei saa olla kahtlust, et kui mõlemal kategoorial on õigus võtta puhkust ametiühinguesindaja volituste täitmiseks, kuid ühel kategoorial on õigus saada selle eest tasu, teisel aga mitte, koheldakse viimast vähem soodsalt.

77. Teise aspekti puhul nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, et erinev kohtlemine ei ole raamkokkuleppe klausli 4 punkti 1 tähenduses objektiivselt põhjendatav sellega, et see on ette nähtud üldise, abstraktse õigusnormiga, nagu näiteks seadus või kollektiivleping. Erinev kohtlemine peab olema õigustatud hoopis täpsete ja konkreetsete asjaoludega, mis iseloomustavad asjassepuutuvat töötingimust konkreetses olukorras, ning objektiivsete ja läbipaistvate kriteeriumide alusel, mis võimaldaksid kontrollida, kas see ebavõrdne kohtlemine on tingitud tegelikust vajadusest ja kas see on sobiv taotletava eesmärgi saavutamiseks ning selleks vajalik. Sellised asjaolud võivad olla näiteks täidetavate tööülesannete eripära või iseloom või legitiimse sotsiaalpoliitilise eesmärgi taotlemine. Tuginemine üksnes teenistussuhte ajutisele iseloomule ei kujuta endast üksi objektiivset põhjust. Kui kujutaks, muudaks see direktiivi ja raamkokkuleppe eesmärgid mõttetuks ning tooks endaga kaasa tähtajalise lepinguga töötajate ebasoodsa olukorra säilimise.[39] Sama peab kehtima siis, kui töösuhe on tähtajaline, mis on tingimus, mida samuti leiab sageli tähtajalistest lepingutest.

39 — Vt 8. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-177/10: Rosado Santana (EKL 2011, lk I-7907, punktid 72–74 ja seal viidatud kohtupraktika).

78. Nagu Kreeka valitsus ja komisjon on märkinud, võib asjaoluga, et töötajaid võetakse tööle piiratud ajaks, et täita erakorralisi ja kiireloomulisi ülesandeid, ja et seepärast tuleb nende oskusi selle aja jooksul võimalikult palju ära kasutada, põhjendada reeglit, mis näeb neile ametiühinguesindaja volituste täitmiseks ette vähem puhkust kui alalistele töötajatele. Kui aga neile antakse samadel alustel sama puhkust kui alalistele töötajatele, ei saa neilt sellise puhkuse eest tasu maksmata jätta, kui seda alalistele töötajatele makstakse.

4. küsimus

79. Elegktiko Sinedrio küsib, kas vaidlusalune erinev kohtlemine rikub põhimõtet, mille kohaselt ei tohi isikuid ametiühinguõiguste kasutamisel harta artiklite 12, 20, 21 ja 28 kohaselt diskrimineerida, või on see vahetegemine õigustatud nendesse kahte kategooriasse kuuluvate töötajate teenistuskordade erinevusega.

80. Kuivõrd vaidlusalune erinev kohtlemine kujutab endast selgelt tähtajalise töölepinguga töötajate jaoks vähem soodsat kohtlemist, mis on vastuolus raamkokkuleppe klausli 4 punktis 1 sätestatud diskrimineerimiskeeluga, ei ole ka vajadust kaaluda, kas selline erinevus oleks selle sätte puudumisel vastuolus sama põhimõttega mis hartas. Nagu komisjon sisuliselt märgib, ei ole vaja hartale viidata, kui Euroopa Liidu õigus on selles küsimuses juba niigi selge. Mis veelgi olulisem, hartast ei saa leida ebavõrdse kohtlemise aluseid, kui neid mujal ei ole.

Ettepanek

81. Kõikidest esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Elegktiko Sinedrio esitatud küsimustele järgmiselt:

1. Töötajale töötasu maksmine või maksmata jätmine tema ametiühinguesindaja volituste täitmise tõttu töölt puudutud ajavahemiku eest on töötingimus EÜ artikli 137 lõike 1 punkti b (nüüd ELTL artikli 153 lõike 1 punkti b) ja nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivile 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta, lisatud raamkokkuleppe klausli 4 punkti 1 tähenduses; seda ei mõjuta EÜ artikli 137 lõikes 5 (nüüd ELTL artikli 153 lõikes 5) tasustamise ja/või ühinemisõiguse suhtes sätestatud erandid.

2. Eraõigusliku tähtajatu töösuhtega töötaja avalikus teenistuses, kes töötab alalisel ametikohal ja teeb sama tööd nagu eraõigusliku tähtajalise töösuhtega töötaja, kes ei tööta alalisel ametikohal, on raamkokkuleppe klausli 3 punkti 2 ja klausli 4 punkti 1 tähenduses võrreldav töötaja.

3. Kui esimese kategooria töötajad saavad ametiühinguesindaja volituste täitmiseks tasulist puhkust, teise kategooria töötajad aga mitte, on teise kategooria töötajate jaoks raamkokkuleppe klausli 4 punkti 1 tähenduses tegemist vähem soodsa kohtlemisega; asjaolu, et nende töösuhe on tähtajaline ja erineb esimese kategooria töötajate omast üldise töökorralduse poolest (töölevõtmise, edutamise ja töösuhte lõpetamise tingimused), ei ole objektiivne alus sellise diskrimineerimise põhjendamiseks.

4. Arvestades esimesele kolmele küsimusele antud vastust, ei ole vajadust kaaluda, kas kõnealune kohtlemine on Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaselt keelatud või kas seda saaks selle kohaselt põhjendada.