



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
JULIANE KOKOTT  
esitatud 26. märtsil 2020<sup>1</sup>

**Liidetud kohtuasjad C-119/19 P ja C-126/19 P**

**Euroopa Komisjon**  
*versus*  
**Francisco Carreras Sequeros jt**  
**ja**  
**Euroopa Liidu Nõukogu**  
*versus*

**Francisco Carreras Sequeros jt**

Apellatsioonkaebus – Avalik teenistus – Personalieeskirjade 1. jaanuari 2014. aasta reform – Personalieeskirjade X lisa artikkel 6 – Kolmandas riigis töötavatele Euroopa Liidu ametnikele kohaldatavad uued põhipuhkust käsitlevad erinormid – Õigusvastasuse vastuväide – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 31 lõige 2 – Õigus puhkusele

### I. Sissejuhatus

1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 31 lõige 2 tagab õiguse tasulisele puhkusele, kuid ei määra kindlaks selle kestust. Kuidas tuleb seega hinnata uut õigusnormi, mis võimaldab liidu ametnikele tunduvalt vähem puhkust, kui nad varem said?

2. See on käesoleva apellatsioonkaebuse keskne küsimus. Seejuures on ühest küljest tegemist põhiõiguse kontrolli meetodi ja ulatusega ning teisest küljest seadusandja kaalutluse kohtuliku kontrolliga.

### II. Õiguslik raamistik

#### A. Põhiõiguste harta

3. Harta artikli 31 lõikes 2 on heade ja õiglaste töötingimuste kohta sätestatud järgmist:

„Igal töötajal on õigus [...] iga-aastasele tasulisele puhkusele.“

4. Vastavalt selgitustele põhiõiguste harta kohta<sup>2</sup> põhineb artikli 31 lõige 2 „direktiivil 93/104/EÜ, mis käsitleb töötajate korralduse teatavaid aspekte, Euroopa sotsiaalharta artikli 2 ning töötajate sotsiaalseid põhiõigusi käsitleva ühenduse harta punktil 8“.

<sup>1</sup> Algkeel: saksa.

<sup>2</sup> ELT 2007, C 303, lk 17.

## B. Euroopa sotsiaalharta

5. Euroopa Nõukogu võttis 1961. aastal vastu Euroopa sotsiaalharta<sup>3</sup> ja see jõustus 1965. aastal. 1996. aasta muudetud redaktsioon<sup>4</sup> jõustus 1999. aastal. Kõik liikmesriigid on kinnitanud ühe neist redaktsioonidest ja mõlema redaktsiooni artikkel 2 sätestab õiguse iga-aastasele tasulisele puhkusele.

„Et rakendada tulemuslikult õigust õiglastele töötingimustele, kohustuvad lepingupooled: [...] tagama vähemalt neljanädalase iga-aastase tasulise puhkuse; [...]“.

## C. Ühenduse harta töötajate sotsiaalsete põhiõiguste kohta

6. Ühenduse harta töötajate sotsiaalsete põhiõiguste kohta<sup>5</sup> võttis 1989. aastal vastu Euroopa Liidu Nõukogu.<sup>6</sup> Sotsiaalseid põhiõigusi käsitlevas I jaos esitatud õigusnormide raames, mis puudutavad elu- ja töötingimuste parandamist, on punktis 8 sätestatud õigus tasulisele põhipuhkusele:

„Igal töötajal on Euroopa Ühenduses õigus iganädalase puhkeajale ja iga-aastasele tasulisele puhkusele, mille kestust tuleb vastavalt siseriiklikele tavadele järk-järgult ühtlustada.“

## D. Teisesed õigusaktid

### 1. Personalieeskirjad

7. Määruse nr 31 Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjade kohta<sup>7</sup> (edaspidi „personalieeskirjad“) artikli 1e lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Töötavatele ametnikele tagatakse sellised tervishoiu- ja ohutusnormidele vastavad töötingimused, mis on vähemalt samaväärsed asutamislepingute kohaselt neis valdkondades vastuvõetud meetmete alusel kohaldatavate miinimumnõuetega.“

8. Ametnike töötingimusi käsitlevas IV jaotises asuv peatükk 2 käsitleb ametnike puhkust. Artikli 57 esimene lõik sätestab:

„Ametnikel on õigus saada igal kalendriaastal puhkust, mille pikkus on vähemalt 24 tööpäeva ja kõige rohkem 30 tööpäeva, vastavalt eeskirjadele, mis sätestatakse liidu institutsioonide ühisel kokkuleppel pärast nõupidamist personalieeskirjade komiteega.“

9. Personalieeskirjade X lisa sisaldab kolmandas riigis töötavate ametnike suhtes kohaldavaid erinorme. Kuni 31. detsembrini 2013 oli ametnikel õigus saada kalendriaasta jooksul iga teenistuses oldud kuu eest põhipuhkust kolm ja pool tööpäeva.

<sup>3</sup> *European Treaty Series* nr 35.

<sup>4</sup> *European Treaty Series* nr 163.

<sup>5</sup> Nõukogu dokument 10928/89. Komisjoni väljaanne vt Euroopa Liidu Väljaannete Talitus: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122/language-de/format-PDF>.

<sup>6</sup> Euroopa Nõukogu eesistujariigi 8. ja 9. detsembri 1989. aasta järeldused.

<sup>7</sup> Määrus nr 31 (EMÜ), nr 11 (Euratom), millega kehtestatakse Euroopa Majandusühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse ametnike personalieeskirjad ja muude teenistujate teenistustingimused (EÜT 1962, L 45, lk 1385).

10. 22. oktoobri 2013. aasta määrusega nr 1023/2013<sup>8</sup> muudeti X lisa artiklit 6 järgmiselt:

„Ametnikul on õigus saada kalendriaasta jooksul iga teenistuses oldud kuu eest põhipuhkust kaks tööpäeva.

Olenemata käesoleva artikli esimesest lõigust on 1. jaanuaril 2014 kolmandas riigis juba töötaval ametnikul õigus saada:

- kolm tööpäeva ajavahemikus 1. jaanuar 2014 – 31. detsember 2014;
- kaks ja pool tööpäeva ajavahemikus 1. jaanuar 2015 – 31. detsember 2015.“

11. Selle kohta on määruse nr 1023/2013 põhjenduses 27 märgitud:

„Vaja on ajakohastada kolmandates riikides töötavate töötajate töötingimusi ja muuta need kulutõhusamaks, vähendades sellega kulusid. Samuti tuleks põhipuhkust kohandada [...]“.

12. Personaleeskirjade X lisa artikli 8 kohaselt võib anda lisapuhkust:

„Erandkorras võib ametisse nimetav asutus või ametiisik põhjendatud erietsusega anda ametnikule lisapuhkust, kui elamistingimused ametniku teenistuskohas on eriti rasked. Iga sellise koha puhul määrab ametisse nimetav asutus või ametiisik, millises linnas või millistes linnades tohib sellise puhkuse välja võtta.

Ametnik, kes osaleb täiendkoolitusel vastavalt personaleeskirjade artiklile 24a ja kellele on antud lisapuhkust käesoleva artikli esimese lõigu kohaselt lisapuhkust, kohustub ühendama täiendõppeaja lisapuhkusega, kui see on asjakohane.“

## **2. Tööaja direktiiv**

13. Direktiiv 93/104/EÜ, mis käsitleb tööaja korralduse teatavaid aspekte,<sup>9</sup> tunnistati tööaja direktiivi<sup>10</sup> vastuvõtmisega kehtetuks.

14. Tööaja direktiivi neljandast põhjendusest nähtub, et töötajate tööohutuse, -hügieeni ja -tervishoiu parandamine on eesmärk, mida ei peaks allutama puhtmajanduslikele kaalutlustele.

15. Tööaja direktiivi artikli 7 lõige 1 näeb ette vähemalt neljanädalase põhipuhkuse:

„Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt neljanädalasele tasulisele põhipuhkusele vastavalt niisuguse puhkuse õiguse ja andmise tingimustele, mis on ette nähtud siseriiklike õigusaktide ja/või tavadeaga.“

<sup>8</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL, Euratom), millega muudetakse Euroopa Liidu ametnike personaleeskirju ja Euroopa Liidu muude teenistujate teenistustingimusi (ELT 2013, L 287, lk 15).

<sup>9</sup> Nõukogu 23. novembri 1993. aasta direktiiv, mis käsitleb tööaja korralduse teatavaid aspekte (EÜT 1993, L 307, lk 18; ELT eriväljaanne 05/02, lk 197).

<sup>10</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta (ELT 2003, L 299, lk 9; ELT eriväljaanne 05/04, lk 381).

### III. Kohtuasja taust ja menetlus Üldkohtus

16. Üldkohtule hagi esitanud F. Carreras Sequeros jt (edaspidi „hagejad“) on Euroopa Komisjoni ametnikud või lepingulised töötajad. Kõik nad töötasid kolmandas riigis ja seda juba enne 1. jaanuari 2014.

17. Hagejatele anti 2014. aasta kohta vastavalt personalieeskirjade X lisa uue artikli 6 teise lõigu esimesele taandele 36 tööpäeva põhipuhkust eelnenud aasta 42 tööpäeva asemel. Hagejate kaebused, mille nad selle peale esitasid, jättis kas ametisse nimetav asutus või ametiisiku või töölepingute sõlmimise pädevusega asutus identselt sõnastatud otsustega rahuldamata.

18. Seetõttu esitasid hagejad Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohtule hagiavalduse, milles palusid tuvastada, et personalieeskirjade X lisa uus artikkel 6 on õigusvastane, ja tühistada otsused, mis käsitlevad nende põhipuhkuse vähendamist alates 2014. aastast.

19. Kõnealune hagi anti hiljem üle Üldkohtule. Üldkohus andis Euroopa Liidu Nõukogule ja Euroopa Parlamendile loa astuda käesolevasse menetlusse komisjoni nõuete toetuseks.

20. Vaidlustatud 4. detsembri 2018. aasta kohtuotsusega Carreras Sequeros jt vs. komisjon (T-518/16, EU:T:2018:873) tühistas Üldkohus otsused, millega vähendati hagejate põhipuhkust alates 2014. aastast.

21. Seejuures tugines Üldkohus sellele, et oma olemuselt järgib harta artikli 31 lõikes 2 osutatud õigus saada põhipuhkust põhimõtteliselt eesmärgi soodustada töötajate elamis- ja töötingimusi.<sup>11</sup> Põhipuhkuse pikkuse olulist lühendamist kolme aasta jooksul 42-lt päevalt 24-le ei saa pidada kooskõlas olevaks põhimõttega, mille eesmärk on parandada huvitatud isikute elamis- ja töötingimusi.<sup>12</sup> Seda ei korva asjaomaste isikute muud privileegid<sup>13</sup> ja see ei ole põhjendatud.<sup>14</sup> Mis puudutab viidet kulude vähendamisele, siis on juba sedastatud, et tugineda ei saa liidu finantshuvide kaitsmise kaalutlustele, et põhjendada harta artikli 31 lõikes 2 sätestatud õiguse saada tasulist põhipuhkust rikkumist.<sup>15</sup> Samuti ei ole selge, et liidu seadusandja oleks püüdnud leida mõistlikku tasakaalu töötingimuste ajakohastamise eesmärgi ja asjaomaste isikute õiguste vahel. Järelikult ei saanud komisjon vaidlustatud otsuste vastuvõtmiseks õigustatult tugineda personalieeskirjade X lisa uuele artiklile 6.<sup>16</sup>

### IV. Menetlus Euroopa Kohtus

22. Vaidlustatud kohtuotsuse peale esitasid komisjon (kohtuasi C-119/19 P) ja nõukogu (kohtuasi C-126/19 P) apellatsioonkaebused, mille Euroopa Kohus liitis üheks kohtuasjaks. Lisaks enda apellatsioonkaebusele esitas nõukogu sellega sisu poolest identse vastuapellatsioonkaebuse seoses komisjoni apellatsioonkaebusega.

23. Euroopa Kohtu president jättis 29. juuli 2019. aasta kohtumäärusega komisjon vs. Carreras Sequeros jt ja nõukogu vs. komisjon (C-119/19 P ja C-126/19 P, ei avaldata, EU:C:2019:658) rahuldamata Euroopa välisteenistuse menetlusse astumise avalduse.

<sup>11</sup> Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 88.

<sup>12</sup> Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 90.

<sup>13</sup> Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 91–96.

<sup>14</sup> Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 98 jj.

<sup>15</sup> Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 102 viitega 19. septembri 2013. aasta kohtuotsusele komisjon vs. Strack uuesti läbivaatamine (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punkt 55).

<sup>16</sup> Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 112.

24. Euroopa Komisjon palub

- tühistada 4. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Carreras Sequeros jt vs. komisjon (T-518/16);
- saata kohtuasi teise, kolmanda ja neljanda väite üle otsustamiseks tagasi Üldkohtusse;
- otsustada kohtukulude kandmine edaspidi.

25. Euroopa Liidu Nõukogu palub oma apellatsioonkaebuses ja vastuapellatsioonkaebuses

- rahuldada tema apellatsioonkaebus ja vastuapellatsioonkaebus;
- vaadata kohtuasi läbi ja jätta esimeses kohtuastmes esitatud hagi põhjendamatusse tõttu rahuldamata;
- mõista käesolevas menetluses nõukogul tekkivad kohtukulud välja esimese kohtuastme hagejatelt.

26. Euroopa Parlament palub

- rahuldada apellatsioonkaebused liidetud kohtuasjades C-119/19 P ja C-126/19 P.

27. F. Carreras Sequeros jt paluvad seevastu

- jätta komisjoni (C-119/19 P) ja nõukogu (C-126/19 P) apellatsioonkaebused ning nõukogu vastuapellatsioonkaebus kohtuasjas C-119/19 P rahuldamata;
- mõista kohtukulud välja komisjonilt ja nõukogult.

28. Pooled esitasid kirjalikud seisukohad ja osalesid 3. veebruari 2020. aasta kohtuistungil.

## V. Hinnang

29. Üldkohtule esitatud hagi käsitleb küll vormiliselt otsuseid, millega määrati kindlaks hagejate puhkusepäevade arv 2014. aastal. Need otsused tulenesid siiski imperatiivselt kolmandates riikides töötavate ametnike suhtes kohaldatavast puhkusekorrast, mis on kindlaks määratud personalieeskirjade X lisa artiklis 6. Seetõttu esitasid hagejad ETL artikli 277 alusel uue õigusnormi õigusvastasust käsitleva vastuväite, mis oli poolte vahel vaidluse all Üldkohtus ja mis on ka käesolevate apellatsioonkaebuste ese.

30. Järgmiseks selgitan kõigepealt, et nõukogu vastuapellatsioonkaebus on vastuvõetamatu, ja käsitlen apellantide väiteid, mis puudutavad Üldkohtu pädevust. Seejärel analüüsin kriitikat vaidlustatud kohtuotsuse põhjendatuse kohta.

### A. Nõukogu vastuapellatsioonkaebuse vastuvõetavus

31. Käesolevat kohtuasja iseloomustab eripära, et ühest küljest esitasid nii komisjon kui ka nõukogu apellatsioonkaebuse Üldkohtu vaidlustatud otsuse peale, mis tehti vahepeal liidetud kohtuasjades C-119/19 P ja C-126/19 P, teisest küljest esitas aga nõukogu kohtuasjas C-119/19 P seoses komisjoni apellatsioonkaebusega veel ka vastuapellatsioonkaebuse, milles ta vaidlustab samade, koguni identselt sõnastatud väidetega Üldkohtu sellesama otsuse, mille peale ta oli ise juba esitanud apellatsioonkaebuse kohtuasjas C-126/19 P.

32. Võimalus esitada otsuse peale korraga apellatsioonkaebus ja vastuapellatsioonkaebus ei ole tõepoolest välistatud.<sup>17</sup> Kuna aga hiljem esitatud hagi, millel on juba menetluses oleva hagiga samad pooled, mis põhineb samadel väidetest ja milles taotletakse sama õigusakti tühistamist, tuleb menetluses olevast kohtuasjast tingituna vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata jätta,<sup>18</sup> saab kohtumenetluse pool esitada ainult sellise apellatsioonkaebuse, milles Üldkohtu otsus vaidlustatakse samade väidetega.<sup>19</sup>

33. Seega tuleb nõukogu vastuapellatsioonkaebus jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata.

## **B. Üldkohtule esitatud hagi vastuvõetavus (nõukogu esimene väide)**

34. Esiteks väidab nõukogu, et Üldkohus on rikkunud õigusnormi seoses oma pädevusega. Selle väitega heidab nõukogu Üldkohtule ühest küljest ette teatava korralduse andmist, teisest küljest kritiseerib ta ulatust, mille Üldkohus õigusvastasuse vastuväitele omistas.

### **1. Üldkohtu väidetav korraldus**

35. Esimese väite esimese osaga vaidlustab nõukogu, keda toetavad komisjon ja parlament, asjaolu, et Üldkohus peab vaidlusalust otsust sisuliselt hagejate põhipuhkuse vähendamiseks. Puhkusepäevi ei vähendatud, vaid nende arv määrati kindlaks vastavalt kehtivatele õigusnormidele. Kõnealuse määratlusega annab Üldkohus komisjonile vaikimisi korralduse anda hagejatele teatud arv puhkusepäevi. Sellise korralduse andmiseks ei ole Üldkohtul aga pädevust.

36. Nagu nõukogu siiski ise möönab, ei ole vaidlusalused otsused, mis puudutavad hagejate puhkusepäevade kindlaksmääramist 2014. aastal, kaheldavad. Olenemata tühistatud otsuste nimetusest tuleneb Üldkohtu otsuse mõju ETLT artikli 266 esimesest lõigust. Selle kohaselt peab komisjon põhikohtuasjas võtma – ei midagi rohkemat ega vähemat – kui Üldkohtu otsuse täitmiseks vajalikud meetmed. Kui vaidlustatud kohtuotsus jäetakse täielikult jõusse, ei võiks komisjon seega enam kohaldada hagejate suhtes puhkusekorra muudatusi ja peaks tegema nende suhtes otsused varasema korra alusel.<sup>20</sup>

37. Seetõttu ei puuduta see vastuväide tegelikult seda, et Üldkohus on oma pädevuse hindamisel väidetavalt rikkunud õigusnormi, vaid sellega vaidlustatakse sisuline otsustus ja eelkõige kaasneva nõudena vaidlustatud kohtuotsuse punktis 112 esitatud seisukoht, et komisjon ei tohtinud puhkusepäevade arvu kindlaksmääramisel tugineda personalieeskirjade X lisa uuele artiklile 6. Selle otsustuse kehtivust tuleb järgmisena analüüsida.

38. Osas, milles nõukogu apellatsioonkaebuse esimese väite esimene osa on suunatud Üldkohtu väidetava korralduse vastu, põhineb see vaidlustatud kohtuotsuse vääral tõlgendusel ja tuleb seetõttu põhjendamatus tõttu tagasi lükata.

17 6. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus *GlaxoSmithKline Services vs. komisjon* (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P ja C-519/06 P, EU:C:2009:610, punkt 31) ning 29. juuni 2016. aasta kohtumäärus *Euroopa Ombudsman vs. Staelen* (C-337/15 P, ei avaldata, EU:C:2016:670, punktid 16 ja 17).

18 22. septembri 1988. aasta kohtuotsus *Prantsusmaa vs. parlament* (358/85 ja 51/86, EU:C:1988:431, punkt 12) ja 24. novembri 2005. aasta kohtuotsus *Itaalia vs. komisjon* (C-138/03, C-324/03 ja C-431/03, EU:C:2005:714, punkt 64).

19 5. aprilli 2017. aasta kohtuotsus *Changshu City Standard Parts Factory ja Ningbo Jinding Fastener vs. nõukogu* (C-376/15 P ja C-377/15 P, EU:C:2017:269, punktid 30 ja 31).

20 28. veebruari 1989. aasta kohtuotsus *Cargill* (201/87, EU:C:1989:100, punkt 21) ja 8. novembri 2001. aasta kohtuotsus *Silos* (C-228/99, EU:C:2001:599, punkt 33).



## 2. Õigusvastasuse vastuväite ulatus

39. Esimese väite teises osas väidab nõukogu, keda toetavad komisjon ja parlament, et Üldkohus on laiendanud ELTL artiklile 277 tuginevat vastuväidet kogu personalieeskirjade X lisa artiklis 6 kindlaksmääratud puhkusekorrale, seega ka 2015. ja 2016. aasta õigusnormidele, olgugi et hagi esemeks olid ainult 2014. aasta puhkuseõudeid käsitlevad otsused.

40. ELTL artikli 277 eesmärk ei ole lubada kohtumenetluse poolel vaidlustada ükskõik millise akti õiguspärasust ükskõik millise hagiga. Pigem peab saama väidetavalt õigusvastast õigusnormi otseselt või kaudselt kohaldada asjaoludele, mis on hagi ese.<sup>21</sup> Üldkohus on seda õigesti täpsustanud nii, et õigusvastasuse vastuväite ulatus peab olema piiratud sellega, mis on kohtuasja lahendamiseks ilmtingimata vajalik.<sup>22</sup>

41. Üldkohus asus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 31 siiski seisukohale, et ELTL artiklit 277 tuleb tõlgendada piisavalt laiendavalt, et tagada tõhus kontroll institutsioonide üldkohaldatavate õigusaktide seaduslikkuse üle nende isikute huvides, kellel puudub õigus esitada hagi otse nende aktide peale. Lisaks peab ELTL artikli 277 kohaldamisala laienema ka neile institutsioonide aktidele, mis olid asjasse puutuvad tühistamishagi esemeks oleva otsuse vastuvõtmisel. Üldkohtu arvates on seetõttu piisav, et asjaomane otsus tugineb põhiliselt neile õigusaktidele, isegi kui need ei ole formaalselt selle õiguslikuks aluseks.

42. Need sedastused ei ole päriselt vastavuses Euroopa Kohtu praktikaga. Euroopa Kohus peab tõhusat õiguspärasuse kontrolli ELTL artikli 277 alusel nõutavaks ainult juhul, kui tehakse hagejaid otseselt ja individuaalselt puudutavaid rakendusotsuseid.<sup>23</sup>

43. Selle kohtupraktika rangel kohaldamisel võiks õigusvastasuse vastuväide piirduda ainult personalieeskirjade X lisa artikli 6 teise lõigu esimeses taandes kehtestatud üleminekukorraga 2014. aasta kohta. Seda seetõttu, et vaidluse esemeks on üksnes selle aasta puhkuseõuete kindlakstegemine, mitte aga nende kindlakstegemine järgmisteks aastateks.

44. Üldkohtu vaidlustatud otsuse punktides 32–35 esitatud argumendid, mille kohaselt õigustab üleminekukorra erinevate astmete ja lõpliku puhkusekorra vaheline seos seda, et õigusvastasuse vastuväide puudutab kõiki neid õigusnorme, ei ole minu arvates piisavad. Nimelt oleks tegelikult olnud probleemideta võimalik jätta kõnealune seos tähelepanuta ja piirata vastuväite kontrollimist üleminekukorra esimese astmega. See ei oleks muu hulgas takistanud selle eesmärgi raames arvesse võtmast seda, et tegemist on üleminekukorraga, ja seost lõpliku puhkusekorraga.

45. Sellegipoolest pean Üldkohtu käsitusviisi lõppkokkuvõttes õigeks. Peab paika, et õigusvastasuse vastuväide ei saa viia selleni, et vormiliselt tühistatakse õigusnorm, mille rikkumist kaasnevalt ette heidetakse, ja samuti ei ole sellel õiguslikku mõju kohtumenetluse muude osaliste vahel. Ometi ei selgitaks ulatusliku hinnangu andmine käesolevas menetluses tegelikult küsimust, kas vaidlustatud õigusnormi saab kohaldada, mis tekitaks pretsedenti loova mõju sarnaste kohtuasjade jaoks. Samuti on ametisse nimetava asutuse huvides saada nii pea kui võimalik selgust uute puhkust käsitlevate õigusnormide õiguspärasuse kohta. Kui piirata õigusnormi 2014. aastaga, esineks seevastu uute pikaajaliste kohtuvaidluste oht järgmistel aastatel.

21 13. juuli 1966. aasta kohtuotsus Itaalia vs. nõukogu ja komisjon (32/65, EU:C:1966:42, kogumikus sisalduva saksakeelse versiooni lk 487). Vt ka 31. märtsi 1965. aasta kohtuotsus Macchiorlati Dalmas vs. Ülemamet (21/64, EU:C:1965:30, saksakeelse versiooni lk 259).

22 Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 30 ja seal viidatud Üldkohtu praktika.

23 6. märtsi 1979. aasta kohtuotsus Simmenthal vs. komisjon (92/78, EU:C:1979:53, punkt 41).

46. Kogu korra kontrollimine ei vii ka selleni, et ületataks hagejate pädevust esitada kaasnevaid kaebusi. Uue korra ulatuslik kontroll ei lähe kaugemale hagejate väidetest ega kujuta endast uut väidet. Pigem on hagejad käesolevas menetluses järjekindlalt väitnud, et nad vaidlustavad uued puhkust käsitlevad õigusnormid järgmistel aastatel. Asjaolu, et kaks hagejat ei tööta praegu enam kolmandates riikides,<sup>24</sup> näib mulle seevastu tähtsusetu. Lisaks on muudes menetlustes vaidlustatud ka lõplik puhkusekord, kuna kaks 2019. aastat puudutavat menetlust on veel pooleli.<sup>25</sup> Hiljemalt neis menetlustes tuleks käsitleda uue korra lõppetappi.

47. Seda arvestades pean asjakohatuks jaotada vaidlust puhkuseõuete uue korra üle üksikuteks menetlusteks. See raiskaks tarbetult liidu kohtute, aga ka menetluses osalejate ressursse.<sup>26</sup>

48. Järelikult tuleb ka nõukogu esimese väite teine osa põhjendamatus tõttu tagasi lükata.

49. Juhul kui Euroopa Kohus minu seisukohaga ei nõustu, tuleks küll kõne alla võimalus kontroll siinkohal lõpetada ja saata kohtuasi tagasi Üldkohtusse. Nimelt ei saa välistada, et Üldkohus oleks tulnud teistsugusele järeldusele, kui ta oleks kontrollinud ainult üleminekukorra esimest astet, seega puhkuseõuete vähendamist tunduvalt väiksemal määral.

50. See käsitusviis ei ole minu arvates siiski mõttekas, kuna selle tõttu lükkuks kohtuasja aluseks oleva konflikti lahendamine vaid edasi. Seetõttu peaks Euroopa Kohus käsitlema ka muid väiteid. Selle kohta tuleb märkida, et seejärel esitatud kaalutlused on sisuliselt põhimõtteliselt kehtivad, olenemata sellest, kas Üldkohtule esitatud hagi on piiratud 2014. aasta üleminekukorraga. Oleks küll võimalik ette kujutada, et kaalutus, kas järelejäänud puhkuseõuded on veel piisavad, viib uue korra eri astmetel erinevate tulemusteni, kuid järgmisena selgitan, et puudub alus mõnda astet küsimärgi alla seada.<sup>27</sup>

### **C. Üldkohtule esitatud hagi põhjendatus (komisjoni apellatsioonkaebus ning nõukogu teine ja kolmas väide)**

51. Uus õigusnorm ei ole Üldkohtu hinnangul kooskõlas põhiõigusega puhkusele. Seevastu jättis Üldkohus käsitlemata võrdse kohtlemise üldpõhimõtte, õiguspärase ootuse põhimõtte ning õiguse era- ja perekonnaelu austamisele, millele hagejad samuti tuginesid.

52. Sellest tulenevalt kritiseerib komisjon mõlemas apellatsioonkaebuse väites teatud aspekte, mis puudutavad harta artikli 31 lõikes 2 sätestatud põhiõiguseks oleva puhkuseõiguse kontrollimist, nimelt tööaja direktiivi ning asjaomaste isikute elu- ja töötingimuste parandamise põhimõtte arvessevõtmist, aga ka hagejate muude nõuete arvestamata jätmist ja seadusandja kaalutusõiguse käsitlemist. Nõukogu apellatsioonkaebuse teine ja kolmas väide puudutavad sarnaseid küsimusi.

#### **1. Seos tööaja direktiiviga**

53. Komisjoni apellatsioonkaebuse esimese väite esimene osa ja nõukogu apellatsioonkaebuse teise väite esimene osa heidavad ette seda, et Üldkohus võttis arvesse tööaja direktiivi.

<sup>24</sup> Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 38.

<sup>25</sup> Kohtuotsus T-573/19, DS ja 718 teist hagejat vs. komisjon ja EAD, ning kohtuotsus T-576/19, DV ja 10 teist hagejat vs. komisjon (vastavalt ELT 2019, C 357, lk 38 ning lk 39 ja 40).

<sup>26</sup> Vt 6. novembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon vs. Éditions Odile Jacob (C-553/10 P ja C-554/10 P, EU:C:2012:682, punkt 61).

<sup>27</sup> Vt allpool punkt 121 jj.



**a) Tööaja direktiivi kui sellise arvessevõtmine**

54. Nõukogu arvates on Üldkohus esiteks, jõudes otsusele, et teatud juhtudel on liidu institutsioonide vastu võimalik tugineda direktiivile (käesoleval juhul tööaja direktiiv), eiranud väljakujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt on direktiivid suunatud liikmesriikidele ja mitte liidu institutsioonidele või asutustele. Seetõttu ei saa lähtuda sellest, et direktiivi sätted panevad institutsioonidele kohustusi nende suhetes oma töötajatega.

55. Hagejatega tuleb siiski nõustuda, et see väide on edutu. Selle väitega vaieldakse vastu vaidlustatud kohtuotsuse punktis 61 esitatud seisukohtadele, mis kohtuotsust ei põhjenda. Üldkohus on punktis 64 nimelt sõnaselgelt märkinud, et õigusvastasuse vastuväite esitamisel selleks, et tunnistada kohaldamatuks personalieeskirjade X lisa uus artikkel 6, ei saa tugineda tööaja direktiivile ei eraldi ega koos personalieeskirjade artikli 1e lõikega 2.<sup>28</sup>

56. See nõukogu väide tuleb seega tagasi lükata.

**b) Harta artikli 31 lõike 2 arvessevõtmine koostoimes tööaja direktiiviga**

57. Teiseks rikkus Üldkohus nõukogu ja komisjoni hinnangul õigusnormi, kui ta otsustas, et seadusandjale on tööaja direktiivi sisu siduv, kuna direktiivi on mainitud Euroopa Konvendi presiidiumi selgitustes põhiõiguste harta artikli 31 lõike 2 kohta.

58. Tegelikult sedastas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 70, et personalieeskirjade X lisa uut artiklit 6 ei tule kohaldada juhul, kui see peaks olema vastuolus õigusega põhipuhkusele, mille olemus ja eesmärk tulenevad harta artikli 31 lõikest 2 koostoimes tööaja direktiiviga. Seejuures tugineb Üldkohus punktides 67–69 Euroopa Konvendi presiidiumi selgitustele, mille kohaselt on harta artikli 31 lõikes 2 nimelt sätestatud tööaja direktiivi sisu. Liidu seadusandja ei või jätta selle direktiivi sisu tähelepanuta.

59. Nende kaalutluste puhul on rikutud õigusnormi, kuna need kirjeldavad vääralt harta artikli 31 lõike 2 ja tööaja direktiivi vahelist suhet.

60. Euroopa Konvendi presiidiumi selgitustes harta artikli 31 lõike 2 kohta on tõepoolest märgitud, et see säte tugineb tööaja direktiivile. Samuti tuleb neid selgitusi vastavalt harta artikli 52 lõikele 7 ja ELi lepingu artikli 6 lõike 1 kolmandale lõigule nõuetekohaselt arvesse võtta.<sup>29</sup>

61. See ei vii siiski kohustuseni inkorporeerida *kogu* tööaja direktiiv harta artikli 31 lõikesse 2.

62. Nagu komisjon õigesti märgib, on ainult õigus vähemalt neljanädalasele põhipuhkusele, mis on sätestatud tööaja direktiivi artiklis 7, sätestatud harta artikli 31 lõikes 2.<sup>30</sup> Täpsemalt on tööaja direktiivi artikli 7 puhul tegemist liidu õigusnormiga, mis määrab kindlaks harta artikli 31 lõikega 2 tagatud põhipuhkuse täpse kestuse.<sup>31</sup>

28 Vt selle kohta 19. septembri 2013. aasta kohtuotsuse komisjon vs. Strack uuesti läbivaatamine (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punktid 43 ja 46).

29 6. novembri 2018. aasta kohtuotsused Bauer ja Willmeroth (C-569/16 ja C-570/16, EU:C:2018:871, punkt 55) ning Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punkt 52). Vt ka kohtujurist Bot'i ettepanek liidetud kohtuasjades TSN ja AKT (C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:459, punkt 106).

30 22. novembri 2011. aasta kohtuotsus KHS (C-214/10, EU:C:2011:761, punkt 37); 22. mai 2014. aasta kohtuotsus Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, punkt 14) ja 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Kreuziger (C-619/16, EU:C:2018:872, punkt 29).

31 Vt 6. novembri 2018. aasta kohtuotsused Bauer ja Willmeroth (C-569/16 ja C-570/16, EU:C:2018:871, punkt 85) ning Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punkt 74).

63. Selline täpsustus on vajalik, kuna harta artikli 31 lõige 2 ei määra kindlaks tasulise põhipuhkuse kestust, seega selle tagamise eeldust. Selle poolest erineb puhkuse kestus muudest artikli 31 lõikega 2 tagatud õigustest, mis puudutavad näiteks puhkusetasu maksmist või soodustatud isikute ringi, ning mis tulenevad põhiõigusest, ilma et neid oleks õigusnormides täiendavalt täpsustatud.<sup>32</sup>

64. Põhiõigus puhkusele sõltub seetõttu vähemasti tasulise põhipuhkuse kestuse seisukohast sellest, kas seda on õigusnormides täpsustatud.

65. Kõnealune sõltuvus mõjutab seda, kuidas hinnata õigusnorme, mis – nagu vaidlusalune uus kord – määravad kindlaks tasulise põhipuhkuse kestuse. Kuna sellised õigusnormid on vajalikud, et anda põhiõiguseks olevale puhkuseõigusele soovitatav toime, ei saa seda olemuslikult käsitada põhiõiguse piiranguna harta artikli 52 lõike 1 tähenduses, mistõttu ei saa selle suhtes vahetult kohaldada viidatud sättes nimetatud tingimusi.

66. Olgugi et puhkusenõude kestuse määramist ei ole seega vaja vastavalt harta artikli 52 lõikele 1 põhjendada, tuleb selle puhul siiski arvestada vähemalt proportsionaalsuse põhimõtet, mis kuulub liidu õiguse üldpõhimõtete hulka. Sellest tulenevalt ei või liidu institutsioonide tegevus minna kaugemale sellest, mis on asjaomaste õigusnormidega seatud õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik, ning seejuures tuleb arvesse võtta seda, et juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega.<sup>33</sup>

67. Eelkõige kõnealuse kindlaksmääramise eesmärkide ja ebasoodsate tagajärgede lõplikul kaalumisel võivad rolli mängida lisaaspektid, näiteks minimaalne puhkus vastavalt tööaja direktiivi artiklile 7 või põhiõiguse saada tasulist põhipuhkust olemus. Direktiivil tervikuna ei ole siiski ka siinkohal mingit funktsiooni.

68. Seega tuleb sedastada, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta lähtus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 68 ja 69 sellest, et liidu seadusandja peab seoses harta artikli 31 lõikega 2 tervikuna järgima tööaja direktiivi.

69. Kõnealune õigusnormi rikkumine ei taga siiski komisjoni ja nõukogu väidete tulemuslikkust, sest see ei vii vaidlustatud kohtuotsuse tühistamiseni. Otsuse tegemisel ei tugine Üldkohus nimelt tööaja direktiiviga tagatud materiaalsete õiguste väidetavale rikkumisele. Pigem lükkab ta hagejate väite tööaja direktiivi erinevate sätete kohta lõppkokkuvõttes tagasi.

## **2. Eesmärk parandada elu- ja töötingimusi**

70. Apellatsioonkaebuse esimese väite teises osas väidab komisjon, et harta artikli 31 lõike 2 tõlgendamisel on rikutud õigusnormi, kuna Üldkohus lähtub sellest, et põhipuhkuse vähendamine personalieeskirjade X lisa uue artikliga 6 ei ole kooskõlas põhimõttega, mille eesmärk on väidetavalt parandada asjaomaste isikute elu- ja töötingimusi. Sellisel põhimõttel puudub õiguslik alus.

71. Ka nõukogu on oma appellatsioonkaebuse teise väite teises osas seisukohal, et Üldkohus on väärtalt mõistnud harta artikli 31 lõike 2 eesmärki. Selle sätte eesmärk ei ole tema sõnul vastupidi Üldkohtu seisukohale parandada elu- ja töötingimusi, vaid tagada kõigile töötajatele liidus piisav kaitsetase.

32 Vt 6. novembri 2018. aasta kohtuotsused Bauer ja Willmeroth (C-569/16 ja C-570/16, EU:C:2018:871, punktid 83 ja 84) ning Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punktid 72 ja 73).

33 13. novembri 1990. aasta kohtuotsus Fédesa jt (C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 13); 5. oktoobri 1994. aasta kohtuotsus Crispolti jt (C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, EU:C:1994:364, punkt 41); 12. juuli 2001. aasta kohtuotsus Jippes jt (C-189/01, EU:C:2001:420, punkt 81); 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus ERG jt (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 86); 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punktid 67 ja 91) ning 30. aprilli 2019. aasta kohtuotsus Itaalia vs. nõukogu (Vahemere mõõk kala püügikogused) (C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 55).

72. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 88 sedastab Üldkohus, et oma olemuselt on harta artikli 31 lõikes 2 sätestatud õigusel saada põhipuhkust põhimõtteliselt eesmärk soodustada töötajate elamis- ja töötingimusi. Lisaks on punktis 90 märgitud, et puhkusepäevade arvu vähendamist ei saa pidada kooskõlas olevaks põhimõttega, mille eesmärk on parandada huvitatud isikute elamis- ja töötingimusi.

73. Komisjoni ja nõukogu väitega tuleb nõustuda selles, et harta artikli 31 lõikes 2 ega selgitustes harta kohta ei ole sellist põhimõtet sõnaselgelt nimetatud. Pigem märgib eelkõige nõukogu õigesti, et artikli 31 pealkiri on „Head ja õiglased töötingimused“.

74. Üldkohus tugineb aga siiski liidu õigusele, sest vastavalt ERTL artikli 151 esimesele lõigule järgib liit muu hulgas eesmärki parandada elamis- ja töötingimusi. Tööaja direktiiv ja seega ka selle artikkel 7 järgivad oma õigusliku aluse tõttu, milleks on praegu ERTL artikkel 153, selle eesmärgi saavutamist. Lisaks on see eesmärk töötajate sotsiaalseid põhiõigusi käsitleva ühenduse harta alus. Selle punktis 8 sätestatud õigus tasulisele puhkusele paikneb jaotises „Elamis- ja töötingimuste parandamine“. Vastavalt selgitustele harta kohta tugineb põhiõigus puhkusele muu hulgas neile mõlemale dokumendile.

75. Euroopa Kohus on igal juhul juba tunnistanud, et puhkusekorra eesmärk on parandada töötajate tervise ja ohutuse kaitset.<sup>34</sup> Seejuures on tegemist eriomaste elamis- ja töötingimustega.

76. Mis puudutab just nimelt õigust puhkusele, siis rõhutavad hagejad õigesti, et puhkuse kestust tuleb vastavalt riigisestele tavadele *järk-järgult* ühtlustada,<sup>35</sup> mis vaikimisi hõlmab parandamise eesmärki.

77. Järelikult ei ole Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 88 esitatud sedastuse puhul, milles ta seostab õiguse põhipuhkusele eesmärgiga parandada elamis- ja töötingimusi, õigusnormi rikkunud.

78. Seevastu läheb Üldkohus punktis 90 liiga kaugele, kui ta nimetab seda põhimõtteks, sest selle kui põhimõtte kohta puuduvad pidepunktid määrava tähtsusega dokumentides ja kohtupraktikas. Üldkohus omistas seega elamis- ja töötingimuste parandamise eesmärgile põhiõiguseks oleva puhkuseõiguse tõlgendamisel kaalu, mida sellel ei ole.

79. Probleemne on aga eelkõige selle eesmärgi järgimise kontroll Üldkohtu poolt. Ka see eesmärk ei saa nimelt viia selleni, et puhkuseõuete vähendamist tuleb pidada harta artikli 31 lõikes 2 põhiõigusena sätestatud puhkuseõiguse piiranguks.

80. Siinkohal võib jääda lahtiseks, kas elamis- ja töötingimuste parandamise eesmärk on ERTL artikli 151 alusel liidule tema teenistujate teenistustingimuste kindlaksmääramisel siduv. Seda seetõttu, et Üldkohus ei tugine personalieeskirjade X lisa artikli 6 kohaldamisel mitte ERTL artiklile 151, vaid ta kohaldab seda eesmärki seoses harta artikli 31 lõikega 2. Nimelt põhjendab Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 90 põhiõiguseks oleva puhkuseõiguse piirangu tuvastamist ja seega põhjendatuse vajadust vastavalt harta artikli 52 lõikele 1 sellega, et puhkuseõuete olulist vähendamist uue korra alusel ei saa pidada elamis- ja töötingimuste parandamiseks.

34 12. novembri 1996. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik vs. nõukogu (C-84/94, EU:C:1996:431, punkt 59) ja 19. septembri 2013. aasta kohtuotsuse komisjon vs. Strack uuesti läbivaatamine (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punktid 44 ja 59).

35 26. juuni 2001. aasta kohtuotsus BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, punkt 39); 6. novembri 2018. aasta kohtuotsused Bauer ja Willmeroth (C-569/16 ja C-570/16, EU:C:2018:871, punkt 82) ning Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punkt 71).

81. Nagu märkisin siiski juba eespool, ei ole puhkuse kestuse täpsustamine õigusaktides põhiõiguseks oleva puhkuseõiguse piirang, mida tuleks vastavalt harta artikli 52 lõikele 1 põhjendada. Pigem tuleb vajalikku täpsustamist hinnata proportsionaalsuse põhimõtte alusel.<sup>36</sup> Selle põhimõtte raames muutub elamis- ja töötingimuste parandamise eesmärk oluliseks alles hiljem, nimelt siis, kui võrreldakse kõnealuse korra eesmärki ja sellega seotud kohustusi.

82. Osas, milles harta artikli 31 lõikele 2 sellise tõlgenduse andmisega, et selles on sätestatud töötingimuste parandamise põhimõte, mistõttu tuleb igasugust töötingimuste halvendamist käsitada selle põhiõiguse piiranguna, on rikutud õigusnormi, ei vii siiski ainult see vaidlustatud kohtuotsuse tühistamiseni. Nimelt ei ole välistatud, et sellise riive põhjendatuse kontrollimine viib samasuguse tulemuseni nagu selle põhiõiguse täpsustamise proportsionaalsuse kontrollimine. Sel juhul piisaks Üldkohtu põhjenduse asendamisest.

### **3. Muude aspektide arvessevõtmine seoses põhiõiguseks oleva puhkuseõiguse piiranguga**

83. Apellatsioonkaebuse esimese väite kolmandas osas vaidleb komisjon vastu kaalutlustele, mida esitab Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 91–96, et kummutada põhiõiguseks oleva puhkuseõiguse piirangu vastu esitatud argumendid. Ka nõukogu ja parlament vaidlustavad need sedastused.

84. Ka sellega seoses tuleb märkida, et Üldkohtu kasutatud meetod põhiõiguse kontrollimiseks ei ole veenev. Seda, kas Üldkohtu kõnealused argumendid ja kaalutlused on asjakohased, tuleb eelkõige käsitada kaalumise puhul.

### **4. Uue korra proportsionaalsus ja seadusandja kaalutusõigus**

85. Seoses proportsionaalsuse kontrolliga ja eelkõige huvitatud isikute elamis- ja töötingimuste parandamise eesmärgiga on seetõttu eelkõige tähtsad komisjoni apellatsioonkaebuse teine väide ja nõukogu apellatsioonkaebuse teise väite teine osa ja kolmas väide.

#### **a) Kontrollikriteerium**

86. Komisjoni sõnul jätab Üldkohus tähelepanuta, et seadusandjal on personalieeskirjade muutmisel ulatuslik kaalutusõigus ja proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist saab tuvastada ainult juhul, kui seadusandja on kaalutusõiguse piire ilmselgelt ületanud.

87. Ka nõukogu rõhutab vajadust võimaldada seadusandjal teha kompromisse nii puhkuse, tasu kui ka tööaja osas, arvestades ühiskonnas toimuvaid muutusi, sotsiaalseid edusamme ning teaduse ja tehnoloogia arengut.

88. Üldkohus tunnustab vaidlustatud kohtuotsuse punktis 100 siiski sõnaselgelt, et seadusandjal on suur otsustamisvabadus personalieeskirjade kohandamisel ning ametnike õiguste ja kohustuste muutmisel igal ajal ja isegi ebasoodsamas suunas.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Vt eespool punkt 65 jj.

<sup>37</sup> Vt 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Centeno Mediavilla jt vs. komisjon (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punkt 60) ja 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Angé Serrano jt vs. parlament (C-496/08 P, EU:C:2010:116, punkt 82).

89. See kriteerium vastab väljakujunenud kohtupraktikale, mis käsitleb liidu seadusandliku tegevuse valdkonnas proportsionaalsuse põhimõtte rakendamise tingimuste kohtulikku kontrolli. Liidu seadusandjale on talle delegeeritud volituste teostamisel antud ulatuslik kaalutusõigus valdkondades, milles tema tegevus nõuab nii poliitiliste kui ka majanduslike või sotsiaalsete otsuste tegemist ja milles ta peab tegelema kompleksse kontrollimise ja hindamisega. Tegemist ei ole seega mitte küsimusega, kas selles valdkonnas võetud meede oli ainus või parim võimalik; pigem on meede õigusvastane ainult juhul, kui see on ilmselgelt ebasobiv võrreldes pädevate institutsioonide püstitatud eesmärgiga.<sup>38</sup>

90. Üldkohus ei hinda aga uue õigusnormi sobivust, vaid on vaidlustatud kohtuotsuse punktides 98 ja 100 analüüsinud, et seadusandja on kontrollinud, kas uus õigusnorm on tegelikult vastavuses taotletavate üldise huvi eesmärkidega ega kujuta selle eesmärgi seisukohast liigset ja lubamatut sekkumist, mis kahjustaks sel viisil tagatud õiguste sisu. Üldkohus käsitleb eelkõige seda, kas seadusandja võtab kõiki fakte teades ning kõikide asjasse puutuvate asjaolude hoolika ja erapooletu analüüsimise järel seisukoha.

91. Ka see on suures ulatuses vastavuses kohtupraktikaga, sest seadusandja peab lähtuma objektiivsetest kriteeriumidest. Lisaks peab ta erinevate võimalike meetmetega seotud negatiivse mõju hindamisel kontrollima, kas valitud meetmega taotletud eesmärgid kaaluvad üles ka olulise mõjuga negatiivsed tagajärjed huvitatud isikute jaoks.<sup>39</sup>

92. Siiski nõuab ka piiratud kohtulik kontroll, et liidu institutsioonid kui asjaomase akti andjad suudaksid Euroopa Kohtus tõendada, et nad on kõnealuse akti vastuvõtmisel ka tegelikult neile kuuluvat kaalutus- või kujundusõigust teostanud, mis eeldab kõigi nende tegurite ja asjaolude arvessevõtmist, mis on kõnealuse akti reguleerimiseseme valdkonnas asjakohased.<sup>40</sup> Sellest tulenevalt peavad liidu institutsioonid olema vähemalt võimelised esitama selgelt ja üheselt mõistetaval viisil need lähteandmed, mida tuli kõnealuses aktis sisalduvate vaidlustatud meetmete võtmisel arvesse võtta ja millest sõltus nende kaalutusõiguse teostamine.<sup>41</sup>

### ***b) Määrava tähtsusega asjaolud***

93. Nende aspektide kontrollimine on lõppkokkuvõttes otsustava tähtsusega käesoleva apellatsioonkaebuse üle otsustamisel, sest vaidlustatud kohtuotsus põhineb peamiselt sellel, et Üldkohus lükkas tagasi institutsioonide asjaomase väited, nimelt nende argumendid, mis puudutavad kulutõhususe ja kulude vähendamise eesmärke, ajakohastamist, täiendavaid puhkusenõudeid vanuse ja ametiastme alusel, erilist lisapuhkust eriti raskete elamistingimuste korral ning teatud majanduslikke eeliseid, mida teenistujad kolmandates riikides saavad.

38 8. juuni 2010. aasta kohtuotsus Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 52); 4. mai 2016. aasta kohtuotsus Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punkt 49) ja 30. aprilli 2019. aasta kohtuotsus Itaalia vs. nõukogu (Vahemere mõõkkala püügikogused) (C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 56).

39 8. juuni 2010. aasta kohtuotsus Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 53); 17. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 49) ning 3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik vs. parlament ja nõukogu (C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 79).

40 7. septembri 2006. aasta kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu (C-310/04, EU:C:2006:521, punkt 122); 18. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Afton Chemical (C-517/07, EU:C:2008:751, punkt 34); 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus Poola vs. parlament ja nõukogu (C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 152) ning 3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik vs. parlament ja nõukogu (C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 81). Personalieeskirjade muutmise kohta vt selles tähenduses 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Angé Serrano jt vs. parlament (C-496/08 P, EU:C:2010:116, punkt 86). Vt ka 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus Volker und Markus Schecke ja Eifert (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punktid 78 ja 84).

41 7. septembri 2006. aasta kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu (C-310/04, EU:C:2006:521, punkt 123); 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus Poola vs. parlament ja nõukogu (C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 153) ning 3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik vs. parlament ja nõukogu (C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 81).



*i) Kulutõhusus ja kulude vähendamine*

94. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 102 ei nõustu Üldkohus eesmärgiga tagada seoses kolmandasse riiki lähetatud ametnike ja töötajatega parem kulutõhusus kokkuhoiu teel. Seejuures tugineb Üldkohus tööaja direktiivi põhjendusele 4, mille kohaselt ei või töötajate tööohutuse, -hügieeni ja -tervishoiu parandamist allutada üksnes majanduslikele kaalutlustele. Lisaks tugineb Üldkohus sellele, et mingil juhul ei saa tugineda liidu finantshuvide kaitsmise kaalutlustele, et põhjendada harta artikli 31 lõikes 2 sätestatud õiguse saada tasulist põhipuhkust rikkumist.

95. Mis puudutab põhiõiguseks oleva puhkuseõiguse rikkumist, siis eelkõige ei saa puhkuse kestuse kindlaksmääramist lugeda samaväärseks puhkusetasu maksmise piirangutega. Viimati nimetatu on põhiõiguseks oleva tasustatud puhkuse õiguse piirang, samal ajal kui esimesena nimetatu on – nagu ma juba märkisin<sup>42</sup> – põhiõiguse vajalik täpsustus. Seejuures vajaliku kaalumise puhul võivad rolli mängida reguleerimise eesmärgid, mis ei pruugi suuta piirangut põhjendada.

96. Samal ajal kui põhiõigusega tagatud nõude puhul saada puhkuse ajal tasu ei saa tugineda rahalistele kaalutlustele,<sup>43</sup> peab puhkuseõuete ulatuse täpsustamisel saama eelkõige arvesse võtta tööandjate koormust. Seda seetõttu, et töösuhe, mille juurde kuuluvad puhkuseõuete, põhineb mõlemapoolsel kulude ja tulude analüüsil. Tööandja jaoks kuuluvad puhkuseõuete kulude hulka ja on seetõttu rahaline aspekt, mida ei saa ignoreerida.

97. Tähtsam on töötajate ohutuse ja tervise tõhus kaitse, mida ei või allutada üksnes majanduslikele kaalutlustele.<sup>44</sup> Siiski ei saa väita, et puhkuseõuete igasugune vähendamine kahjustab paratamatult ohutuse ja tervise kaitset. See peab seda enam paika juhul, kui vähendatakse puhkuseõueteid, mille suurus ületab enam kui kahekordselt minimaalse puhkuse kestust vastavalt tööaja direktiivi artiklile 7 ja tunduvalt liidu ülejäänud teenistujate puhkuseõueteid.

98. Seetõttu on kulutõhususe ja kulude vähendamise eesmärgi täieliku eitamisega vaidlustatud kohtuotsuse punktis 102 rikutud õigusnormi.

*ii) Ajakohastamine*

99. Uue korra teine eesmärk on kolmandates riikides töötavate töötajate töötingimuste ajakohastamine.

100. Sellega seoses lükkab Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 106 tagasi kaalutluse, et lennuliikluse areng ja võimalus kasutada internetisidet laialdasemalt kui varem õigustavad puhkuse vähendamist. Lennuliikluse puhul saab see äärmisel juhul puudutada võimaldatud reispäevi. Samuti puudub parematel sidevõimalustel seos puhkuseõuete ja reispäevide vahel.

101. Sellega jätab Üldkohus siiski tähelepanuta, et huvitatud isikute puhul järgib puhkus veel suuremal määral kui muude liidu teenistujate puhul eesmärki säilitada side kodumaaga. Selles seisneb oluline erinevus üldisest kohtupraktikast puhkusekorra kohta. Nimetatud kohtupraktika lähtub sellest, et töötajad töötavad üldjuhul oma kodumaal ja saavad kasutada puhkust üksnes lõõgastumiseks ja vaba aja veetmiseks. Kodumaaga ühenduse pidamise seisukohast on igal juhul tähtis tiheda ja taskukohase lennuühenduse olemasolu. See võimaldab sagedamini kodumaale reisida. Lisaks võimaldab see – olenemata võimaldatud reispäevadest – tegelikku reisiaega lühendada, mistõttu jääb rohkem aega tegelikult puhkuseks.

<sup>42</sup> Vt eespool punktid 65–67.

<sup>43</sup> 19. septembri 2013. aasta kohtuotsuse komisjon vs. Strack uuesti läbivaatamine (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punktid 52–55).

<sup>44</sup> 26. juuni 2001. aasta kohtuotsus BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, punkt 59) ja 14. mai 2019. aasta kohtuotsus CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, punkt 66).



102. Samal kaalutlusel põhineb lõpuks internetisidet puudutav argument. Kui varem sõltuti kallist ja võimalik et ka halva kvaliteediga telefoniühendusest ja postisidest, saab tänapäeval tunduvalt parematel tingimustel pakutava internetiside abil säilitada ühendust kodumaaga ja teha näiteks videokõnesid. Lihtsustatud sidevõimalus ei suuda küll täielikult asendada isiklikku kontakti, kuid vähendab mõnevõrra selle vajadust.

103. Nende kaalutluste täielik tagasilükkamine ei ole seetõttu veenev.

104. Lisaks lükkab Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 107 tagasi argumendi, et uus õigusnorm peab vastama liidu väikeste esinduste vajadustele, mille toimumisvõime satuks ohtu, kui teenistujad on puhkuse tõttu liiga pikka aega töölt eemal. Sellest ei nähtu, et seetõttu tuleks kõigi esinduste puhkusenõudeid vähendada, samuti ei ole märgitud, et puuduvad muud võimalused.

105. Tegelikult moodustab asjaomaste teenistuste toimumisvõime aga alati ühe osa seoses puhkusenõuete ulatusega vajalikest kaalutlustest. Asjaolu, et väiksemaid esindusi mõjutab puhkuse tõttu töölt eemalolek eriti negatiivselt, ei saa seejuures kõnealuse kaalutluse puhul välistada.

106. Seega on vaidlustatud kohtuotsuse punktides 106 ja 107 samuti rikutud õigusnormi.

*iii) Täiendavad puhkusenõuded vanuse ja palgaastme alusel*

107. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 109 sedastas Üldkohus, et seadusandja ei võtnud ilmselt arvesse asjaolu, et personalieeskirjade artikli 57 kohaselt pikendatakse liidus töötavate ametnike ja muude teenistujate puhkust 24-lt 30 tööpäevani olenevalt nende vanusest ja palgaastmest.

108. Üldkohus lähtub sellega seoses ilmselt sellest, et kolmandates riikides töötavatel teenistujatel ei ole õigust esitada täiendavaid puhkusenõudeid.

109. See vastab tõele niivõrd, et personalieeskirjade X lisa ei viita sõnaselgelt artiklile 57. Komisjoni esitatud artikli 57 rakendussätetest nähtub siiski, et huvitatud isikutele anti üleminekukorra lõppemisel 2016. aastal kõnealused täiendavad puhkusepäevad.<sup>45</sup>

110. Järelikult moonutas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 109 esitatud sedastusega komisjoni väidet. Ka neid puhkusenõudeid oleks tulnud kaalumisel arvesse võtta.

*iv) Lisapuhkus eriti raskete elamistingimuste korral*

111. Üldkohus näib küll arvestavat, et puhkusenõude vähendamist saab põhimõtteliselt tasakaalustada võimalusega saada vastavalt personalieeskirjade X lisa artikli 8 esimeses lõigus ja artikli 9 lõikes 2 lisapuhkust kuni 15 päeva, kui elamistingimused ametniku teenistuskohas on eriti rasked. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 110 tegi Üldkohus aga kindlaks, et seadusandja ei ole ilmselt uurinud, kas lisapuhkus tagab tervise ja tööohutuse piisava kaitse. Seejuures näib Üldkohus eeldavat, et lisapuhkust võib anda üksnes erandjuhtudel ja selleks tuleb teha põhjendatud erietsus.

112. See eeldus moonutab siiski komisjoni esitatud teavet kõnealuse korra kohaldamise tingimuste kohta. Nimelt määratakse iga asukoha puhul kohalikke tingimusi arvesse võttes kindlaks, kui palju lisapuhkust tuleb anda.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Komisjoni 13. novembril 2017 Üldkohtu küsimustele antud vastuse lisa R.9 (lisade lk 57).

<sup>46</sup> Vt komisjoni 16. detsembri 2013. aasta otsus lisapuhkuse andmise korraldamise kohta vastavalt personalieeskirjade X lisa artiklile 8 (komisjoni 13. novembril 2017 Üldkohtu küsimustele antud vastuse lisa R.1) ja Euroopa välisteenistuse peadirektori 25. juuli 2012. aasta otsus (komisjoni vastuse lisa R.3).

113. Kõnealuse korra kohaselt tuli näiteks 2013. aastal anda Afganistanis töötamise korral 15 päeva, Haitil töötamise korral 12 päeva ja Elevandiluurannikul töötamise korral 6 päeva lisapuhkust.<sup>47</sup> Lisaks võimaldatakse vähemalt kaks reispäeva lisapuhkuse kohta<sup>48</sup> ja vastavalt lisapuhkuse kestusele lubatakse selle jaotamist kahele kuni viiele perioodile. Eespool nimetatud asukohtade sihtkoht on Brüssel. Kagu-Aasias asuvate teatavate asukohtade puhul on seevastu sihtkohaks määratud Tais asuv Phuket. Näib, et sihtkohad on tähtsad eelkõige reisikulude hüvitamise seisukohast, kuid teenistujad ei ole kohustatud lisapuhkust seal veetma.<sup>49</sup>

114. Mis puudutab vaidlustatud kohtuotsuse punktis 93 esitatud seisukohta, et lisapuhkus peab olema seotud erialase enesetäiendamise, siis ei muuda see kõnealuse puhkuse iseloomu, sest vastavalt nõukogu esitatud andmetele korraldatakse täiendusõpet enne või pärast puhkust.

115. Seega on tuvastatud, et vastupidi hagejate seisukohale võib lisapuhkus olla igal juhul vastavuses põhipuhkuse funktsioonidega. Üldkohus oleks pidanud seda uue korra hindamisel ja eelkõige ka kaalumisel arvesse võtma.

#### *v) Majanduslikud eelised*

116. Üldkohus toimis siiski õigesti, kui ta – vastupidi komisjoni, nõukogu ja parlamendi seisukohale – vaidlustatud kohtuotsuse punktides 94 ja 95 eitas vajadust arvestada huvitatud isikute erinevaid majanduslikke eeliseid. Ka nende puhul on küll tegemist elamis- ja töötingimustega, kuid majanduslikud eelised ei korva siiski puhkusest loobumist.<sup>50</sup> Olgugi et puhkusetasu maksmine on tagatud põhiõigusega, tuleb töötajale anda tegelikku puhkust, et tagada tema turvalisuse ja tervise kaitse.<sup>51</sup> Rahaline hüvitis on tähtis ainult siis, kui töösuhte lõppemise tõttu ei ole puhkuse tegelik kasutamine enam võimalik.<sup>52</sup>

#### *c) Vahejärelendus*

117. Seega tuleb sedastada, et Üldkohus jättis proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kontrollimisel tähelepanuta määrava tähtsusega aspektid. Need õigusnormi rikkumised puudutavad alust, millel põhineb Üldkohtu otsus personalieeskirjade X lisa artikli 6 ja vaidlusaluse otsuse õigusvastasuse kohta.

118. Seetõttu tuleb vaidlustatud kohtuotsus tühistada.

## **VI. Üldkohtule esitatud hagi**

119. Sel juhul võib Euroopa Kohus vastavalt Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 61 esimesele lõigule teha ise asja suhtes lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium lubab, või suunata asja tagasi Üldkohtusse otsustamiseks.

120. Mis puudutab Üldkohtu kontrollitud väidet, siis lubab menetlusstaadium teha lõpliku kohtuotsuse.

47 Euroopa välisteenistuse peadirektori 25. juuli 2012. aasta otsus (vt eespool 46. joonealune märkus).

48 Komisjoni 16. detsembri 2013. aasta otsuse artikkel 5 (vt eespool 46. joonealune märkus).

49 Vt komisjoni 16. detsembri 2013. aasta otsuse artikkel 4 (vt eespool 46. joonealune märkus).

50 Vt selle kohta 6. aprilli 2006. aasta kohtuotsus Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-124/05, EU:C:2006:244, punkt 32).

51 6. aprilli 2006. aasta kohtuotsus Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-124/05, EU:C:2006:244, punkt 29).

52 20. jaanuari 2009. aasta kohtuotsus Schultz-Hoff jt (C-350/06 ja C-520/06, EU:C:2009:18, punkt 56).

121. Selles mõttes kujutavad eespool nimetatud aspektid, mille arvesse võtmata jätmisega rikkus Üldkohus õigusnormi, endast põhjenduse tähtsaid osi, mida seadusandja on uue korra põhjendamisel vähemasti üldjoontes maininud. Kohtumenetluses tõid osalevad institutsioonid kõnealuseid üldjoontes esitatud põhjendusi eespool nimetatud kohtupraktika<sup>53</sup> tähenduses piisaval määral esile.

122. Kulutõhususe ja kulude vähendamise ning töötingimuste ajakohastamise eesmärgid on õiguspärased. Uus kord aitab neid eesmärke saavutada. Asjaomast isikut vähem koormav meede teadaolevalt puudub.

123. Mis puudutab eeliste ja piirangute kaalumist, siis vähendavad asjaomaste teenistujate suhtes kehtivate piirangute raskust eespool juba käsitletud aspektid.<sup>54</sup>

124. Rõhutada tuleb personalieeskirjade X lisa artiklis 8 ette nähtud lisapuhkust, mis eelkõige võimaldab arvesse võtta suurenenud puhkusevajadust eriti raskete elamistingimuste tõttu. Lisaks tuleb arvestada, et järelejäänud puhkuseõuded on ikka veel tunduvalt suuremad kui minimaalne puhkus vastavalt tööaja direktiivi artiklile 7, ja on igal juhul osaliselt lisapuhkuse ja lisareisipäevade tõttu ka suuremad muude liidu teenistujate puhkuseõuetest, kes töötavad ju üldjuhul samuti väljaspool oma päritoluriike.

125. Pealegi võimaldab uue korra astmeline kehtestamine kolme aasta jooksul selle mõjusid leevendada.

126. Elu- ja töötingimuste parandamise eesmärk ei sea uue korra vastuvõetavust kahtluse alla. Üldkohus märgib küll õigesti, et puhkuseõuete vähendamist ei saa pidada asjaomaste isikute elu- ja töötingimuste parandamiseks.

127. Nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 90 sedastab, ei saa seda eesmärki siiski mõista nii, et sellega on vastuolus igasugune töötajate õiguste vähendamine. Pigem tuleb elu- ja töötingimuste parandamise eesmärki mõista selles mõttes laiemalt, et töötajate õiguste tagamine sõltub lõpuks ka olukorrast tööturul tervikuna.

128. Käesoleval juhul tuleb lisaks arvesse võtta, et asjaomaste isikute paremad elu- ja töötingimused saavutatakse Euroopa maksumaksjate elu- ja töötingimuste arvelt. Neil on pealegi keskmiselt tunduvalt vähem puhkust.

129. Seetõttu tuleb seadusandjale ka töötajate elu- ja töötingimuste eesmärgi elluviimisel anda suur otsustusõigus, mille puhul peavad liidu kohtud kontrollima üksnes seda, et ei ole tehtud ilmset hindamisviga.<sup>55</sup>

130. Neid kaalutlusi arvestades ei saa seadusandjale uue korraga kaasnevate piirangute ja selle korra eeliste kaalumisel ette heita ilmset hindamisviga.

131. Seetõttu tuleb see väide tagasi lükata.

<sup>53</sup> Vt eespool punkt 92.

<sup>54</sup> Vt eespool punkt 99 jj.

<sup>55</sup> Vt selle kohta 13. mai 1997. aasta kohtuotsus Saksamaa vs. parlament ja nõukogu (hoiuste tagamine) (C-233/94, EU:C:1997:231, punkt 48) tarbijakaitse kohta ning 14. juuli 1998. aasta kohtuotsus Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, punkt 35) ja 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 46) keskkonna kaitse kõrge taseme tagamise eesmärgi kohta.

132. Selle järelduseni jõutaks veelgi enam siis, kui õigusvastasuse vastuväite ese oleks piiratud uue korra esimese astmega,<sup>56</sup> seega personalieeskirjade X lisa uue artikli 6 esimese lõigu esimese taandega. Seda seetõttu, et selle kohaselt jääb asjaomastele isikutele 2014. aastal veel tunduvalt rohkem puhkusepäevi kui järgmistel aastatel.

133. Nagu komisjon õigesti märgib, ei ole Üldkohus seevastu käesolevas menetluses<sup>57</sup> veel avaldanud seisukohta ülejäänud väidete kohta, seega selle kohta, kas uus kord arvestab võrdse kohtlemise üldpõhimõtet, õiguspärase ootuse põhimõtet ning õigust era- ja perekonnaelu austamisele. Seetõttu ei luba menetlusstaadium teha lõplikku kohtuotsust, mille tegemist nõuab põhjendamatult nõukogu, vaid asi tuleb vastavalt komisjoni taotlusele saata nende väidete üle otsustamiseks tagasi Üldkohtule.

## VII. Kohtukulud

134. Vastavalt kodukorra artikli 184 lõikele 2 otsustab Euroopa Kohus kohtukulude jaotamise, kui apellatsioonkaebus on põhjendatud ja Euroopa Kohus teeb ise kohtuasjas lõpliku otsuse. Kuna käesoleval juhul see nii ei ole, otsustatakse kohtukulude jaotus edaspidi.

## VIII. Ettepanek

135. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha järgmine otsus:

1. Jätta Euroopa Liidu Nõukogu vastuapellatsioonkaebus kohtuasjas C-119/19 P vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata.
2. Tühistada Üldkohtu 4. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Carreras Sequeros jt vs. komisjon (T-518/16, EU:T:2018:873).
3. Lükata tagasi kohtuasjas Carreras Sequeros jt vs. komisjon (T-518/16) esitatud esimene väide, mis puudutab põhipuhkuse saamise õiguse eripära väidetavat arvestamata jätmist ja selle eesmärgi väidetavat rikkumist.
4. Saata kohtuasi ülejäänud väidete üle otsustamiseks tagasi Üldkohtusse.
5. Jätta nõukogu apellatsioonkaebus kohtuasjas C-126/19 P muus osas rahuldamata.
6. Otsustada kohtukulude jaotus edaspidi.

<sup>56</sup> Vt eespool punktid 49 ja 50.

<sup>57</sup> Vt aga Üldkohtu sama koja 4. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Janoha jt vs. komisjon (T-517/16, ei avaldata, EU:T:2018:874).