



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI SEISUKOHT
JULIANE KOKOTT
esitatud 11. juunil 2013¹

Kohtuasi C-579/12 RX-II Euroopa Komisjon

versus

Guido Strack

Uuesti läbivaatamine — Avalik teenistus — Ametnikud — Puhkus — Haiguse tõttu kasutamata põhipuhkuse päevade ülekandmine — Ametnike personalieeskirjade artikli 1e lõige 2 — Ametnike personalieeskirjade V lisa artikkel 4 — Direktiiv 2003/88/EÜ — Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 31 lõige 2 — Liidu õiguse ühtsuse ja järjepidevuse kahjustamine

I – Sissejuhatus

1. Kas Euroopa Liidu tasandil tunnustatud sotsiaalõiguse miinimumnõuded on samal moel kohaldatavad nii Euroopa institutsioonide ametnikele kui ka ühisõigusega hõlmatud töötajatele? Selline on sisuliselt küsimus, millele Euroopa Kohtul palutakse käesoleva uuesti läbivaatamise menetluse raames vastata.

2. Küsimus tõusetub seoses õigusega iga-aastasele tasulisele puhkusele. Nimetatud õigus, mis kehtestati kõigepealt direktiiviga 93/104/EÜ² ning seejärel direktiiviga 2003/88/EÜ³, kuulub liidu sotsiaalõiguse üldpõhimõtete hulka ning nüüd on see sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta”)⁴ artikli 31 lõikes 2.

3. Käesolevas asjas keeldus Euroopa Komisjon 2005. aastasse üle kandmast selle institutsiooni endise ametniku G. Stracki põhipuhkuse 38,5 päeva, mida asjaomane isik ei olnud 2004. aastal oma pikaajalise haiguse tõttu kasutanud. Selleks et põhjendada vaidluselust otsust, mis tehti 15. märtsil 2007, tugines komisjon Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjade⁵ sättele, mille kohaselt võib puhkust järgmise aastasse üle kanda kuni 12 kalendripäeva ulatuses, kui teenistusest sõltumatutel põhjustel ei ole oma põhipuhkust ära kasutatud (personalieeskirjade V lisa artikli 4 esimene lõik). Kuna vahepeal saadeti G. Strack töövõimetuse tõttu pensionile, siis nüüd on küsimus selles, kas 2004. aasta põhipuhkuse kasutamata päevade eest, mis ületavad 2005. aastasse automaatselt ülekantavat 12 päeva, tuleb maksta rahalist hüvitist (personalieeskirjade V lisa artikli 4 teine lõik).

1 — Algkeel: prantsuse.

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

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

4 — 8. novembri 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-229/11 ja C-230/11: Heimann ja Toltschin (punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).

5 — Edaspidi samuti „ametnike personalieeskirjade” või „personalieeskirjad”.

4. Kuna komisjon keeldus, siis esitas G. Strack liidu kohtusse hagi ning Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohus (edaspidi „Avaliku Teenistuse Kohus”) rahuldab selle esimeses astmes⁶. Avaliku Teenistuse Kohus leidis, et asjaomase isiku põhipuhkuse päevad, mida ei olnud kasutatud haiguse tõttu, tuleb üle kanda isegi osas, mis ületasid automaatselt ülekantavat 12 päeva, sest komisjon on kohustatud järgima samu miinimumnõudeid, mida kohaldatakse ühisõigusega hõlmatud töötajatele direktiivi 2003/88 alusel, nagu Euroopa Kohus on seda tõlgendanud kohtupraktikas Schultz-Hoff⁷.

5. Euroopa Liidu Üldkohus (edaspidi „Üldkohus”), kellele komisjon esitas apellatsioonkaebuse, tühistas siiski Avaliku Teenistuse Kohtu otsuse ning tehes sisulise otsuse, jättis G. Stracki hagi rahuldamata⁸. Põhiliselt tugineb Üldkohtu otsus seisukohale, et direktiivi 2003/88 ja kohtupraktikat Schultz-Hoff ei saa Euroopa institutsioonide ametnike kohaldatavatele teenistustingimustele üle kanda.

6. Tuleb meenutada, et Euroopa Kohus otsustas kohtuotsuses Schultz-Hoff jt, et direktiivi 2003/88 artikli 7 lõikega 1 on vastuolus siseriiklikud õigusnormid ja tavad, mille kohaselt õigus tasulisele põhipuhkusele lõppeb puhkuseaasta lõppemisel ja/või siseriikliku õiguse alusel kehtestatud puhkuse üleviimise tähtaja möödumisel, seda ka juhul, kui töötaja on haiguspuhkusel viibinud terve või osa puhkuseaastast ja tema töövõimetus püsib kuni töösuhte lõpetamiseni, mille tõttu kõnealune töötaja ei saanud kasutada oma õigust tasulisele põhipuhkusele⁹. Järgnevatest kohtuotsustes ta põhisosas kinnitas seda järeldust ning selgitas seda üksikasjalikumalt¹⁰.

7. Peakohtujuristi ettepanekul algatas Euroopa Kohtu uuesti läbivaatamisega tegelev koda Üldkohtu otsuse suhtes uuesti läbivaatamise menetluse¹¹ (ELTL artikli 256 lõike 2 teine lõik, Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklid 62 ja 62a ning Euroopa Kohtu kodukorra artikli 193 lõige 4). Uuesti läbivaatamise ese on sõnastatud järgmiselt:

„Uuesti läbivaatamine puudutab järgmisi küsimusi: kas arvestades Euroopa Kohtu praktikat, mis käsitleb tasulist põhipuhkust ja liidu sotsiaalõiguse põhimõtet, mis on sõnaselgelt sätestatud [...] harta artikli 31 lõikes 2 ning on muu hulgas ette nähtud [direktiivis 2003/88/EÜ], kahjustab [...] Üldkohtu [...] otsus [...] liidu õiguse ühtsust või järjepidevust, kuna apellatsioonikohtuna tõlgendas ta:

- [...] personalieeskirjade artikli 1e lõiget 2 nii, et see ei hõlma direktiivis 2003/88 sätestatud tööaja korralduse, eelkõige tasulise põhipuhkusega seotud nõudeid, ning
- sellest tulenevalt personalieeskirjade V lisa artiklit 4 nii, et õigus kanda üle selles sättes seatud piirist rohkem põhipuhkust on ainult siis, kui tegemist on takistusega ametniku teenistusest sõltuvatel põhjustel.”

8. Uuesti läbivaatamise menetlus puudutab seega esimest korda materiaalõiguse küsimusi, mis käsitlevad liidu tasandil tunnustatud põhiõigusi. Minnes kaugemale puhkusepäevade ülekandmise probleemistikust, mis võib esmapilgul tunduda mõnevõrra tehniline, on seda teemat puudutavad Euroopa Kohtu antavad suunised olulise tähtsusega kogu Euroopa avaliku teenistuse õiguse arengu jaoks ning selle konkreetseks rakendamiseks.

6 — Avaliku Teenistuse Kohtu 15. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas F-120/07: Strack vs. komisjon (edaspidi „Avaliku Teenistuse Kohtu otsus”).

7 — 20. jaanuari 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-350/06 ja C-520/06: Schultz-Hoff jt (EKL 2009, lk I-179); 22. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-214/10: KHS (EKL 2011, lk I-11757); 24. jaanuari 2012. aasta otsus kohtuasjas C-282/10: Dominguez; 3. mai 2012. aasta otsus kohtuasjas C-337/10: Neidel; 21. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas C-78/11: ANGED ning eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Heimann ja Toltschin (edaspidi koos „kohtupraktika Schultz-Hoff”).

8 — Üldkohtu 8. novembri 2012. aasta otsus kohtuasjas T-268/11 P: komisjon vs. Strack (edaspidi „uuesti läbivaadatav kohtuotsus”).

9 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus (punkt 49).

10 — Käesolevas asjas vt eelkõige eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused KHS ja Dominguez.

11 — 11. detsembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-579/12 RX: komisjon vs. Strack (uuesti läbivaatamine).

II – Õiguslik raamistik

A – Harta

9. Harta artikli 31 lõige 2 sätestab, et „[i]gal töötajal on õigus [...] iga-aastasele tasulisele puhkusele”.

10. Vastavalt selgitustele põhiõiguste harta kohta¹² põhineb see säte direktiivil 93/104, Euroopa sotsiaalharta¹³ artiklil 2 ning töötajate sotsiaalseid põhiõigusi käsitleva ühenduse harta¹⁴ punktil 8.

B – Personalieeskirjad

11. Personalieeskirjade artikli 1e lõige 2, mis kuulub selle üldsätete hulka, näeb ette:

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

12. Personalieeskirjade IV jaotise puhkusi käsitleva 2. peatüki 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.”

13. Personalieeskirjade V lisa artikkel 4¹⁵, mis kuulub puhkuse andmist reguleerivate sätete hulka, näeb ette:

„Kui ametnik ei ole teenistusest sõltumatutel põhjustel kasutanud oma põhipuhkust ära enne asjaomase kalendriaasta lõppu, võib puhkust järgmisse aastasse üle kanda kuni 12 kalendripäeva ulatuses.

Kui ametnik pole teenistusest lahkumise ajaks kogu oma põhipuhkust ära kasutanud, makstakse talle iga kasutamata päeva eest hüvitist, mis võrdub ühe kolmekümnendikuga tema kuutasust teenistusest lahkumise ajal.

[...]”

14. Personali ja halduse peadirektoraadi 2. augusti 2002. aasta ringikiri, mis avaldati haldusteatajas *Informations administratives* nr 66-2002, näeb ette järgmist:

„Kui kasutamata jäetud puhkusepäevade arv ületab 12 päeva, võib personalieeskirjades sätestatud 12 päevast rohkem puhkusepäevi järgmisse aastasse üle kanda ainult siis, kui ametnik ei saanud neid asjaomase kalendriaasta jooksul kasutada teenistusest sõltumatel põhjustel.”

12 — ELT 2007, K 303, lk 17 (26).

13 — Allkirjastatud Turinis 18. oktoobril 1961.

14 — Nimetatud harta võeti vastu 9. detsembril 1989 Strasbourgis toimunud Euroopa Ülemkogu istungil. Harta sisaldub komisjoni 2. oktoobri 1989. aasta dokumendis (KOM(89) 471 lõplik).

15 — Selle artikli esimese lõigu saksakeelset versiooni on parandatud (ELT 2007, L 248, lk 26 *in fine*).

15. See ringkiri asendati 1. maist 2004 komisjoni 28. aprilli 2004. aasta otsusega, millega kehtestatakse rakendussätted puhkuste kohta¹⁶, mis näeb muu hulgas ette järgmist:

„Rohkem kui 12 päeva ülekandmine on lubatud ainult siis, kui on tõendatud, et asjaomane isik ei saanud neid päevi käesoleva kalendriaasta jooksul ära kasutada teenistusest sõltuval põhjustel (mida tuleb sõnaselgelt põhjendada) ning need lisatakse järgmisesse kalendriaastasse [personaliametniku] otsusega;

[...]

Rohkem kui 12 päeva ülekandmine ei ole lubatud, kui puhkusepäevad on jäänud kasutamata muudel kui teenistusest sõltuval põhjustel (näiteks tervisega seonduvad põhjused: haigus, õnnetusjuhtum, põhipuhkuse tagasinõudmine puhkuse ajal toiminud õnnetusjuhtumi või haiguse tõttu, rasedus- ja sünnituspuhkus, lapsendamispuhkus, lapsehoolduspuhkus, perepuhkus, puhkus isiklikel põhjustel, palgata puhkus, puhkus seoses sõjaväeteenistusega jne);

[...]”

16. Samuti nähtub haldusjuhtide 9. jaanuari 1970. aasta järeldusest nr 53A/70, et puhkuse ülekandmise piiriks tuleb seada 12 päeva, isegi kui tegemist on pikaajalise haigusega.

C – Direktiiv 2003/88

17. Direktiiviga 2003/88 asendatakse direktiiv 93/104 ning viiteid viimati nimetatud direktiivile käsitatakse viidetena esimesena nimetatud direktiivile¹⁷.

18. Direktiivi 2003/88 põhjendus 6 on sõnastatud järgmiselt:

„Arvesse tuleks võtta Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni tööaja korralduse põhimõtteid, sealhulgas neid, mis käsitlevad öötööd.”

19. Direktiivi 2003/88 artikkel 1 „Eesmärk ja kohaldamisala” näeb ette:

„1. Käesolev direktiiv sätestab tööaja korralduse minimaalsed ohutus- ja tervishoiunõuded.

2. Käesolevat direktiivi kohaldatakse:

a) minimaalse [...] põhipuhkuse [...] suhtes [...]

[...]”

20. Direktiivi artikkel 7 „Põhipuhkus” on sõnastatud järgmiselt:

„1. 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 tavadega.

2. Minimaalset tasulist põhipuhkust ei või asendada hüvitisega, välja arvatud töösuhte lõpetamise korral.”

16 — K (2004) 1597.

17 — Vt direktiivi 2003/88 artikli 27 lõige 2.

III – Õiguslik analüüs

21. Vastavalt uuesti läbivaatamisega tegeleva koja poolt menetluse algatamise otsuses¹⁸ kindlaks määratud raamistikule käsitleb uuesti läbivaadatava kohtuotsuse analüüs sisuliselt küsimust, kas Üldkohus kahjustas liidu õiguse ühtsust või järjepidevust, kui ta tõlgendas valesti ametnike personalieeskirjade artikli 1e lõiget 2 ning V lisa artiklit 4 seoses asjaomase isiku pikaajalise haiguse tõttu kasutamata põhipuhkuse ülekandmisega.

22. Kõigepealt ei saa nõustuda komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu väitega, et käesolevas asjas ei saa tuvastada liidu õiguse ühtsuse või järjepidevuse kahjustamist, kuna Üldkohus kohaldas mitte „valdkonnaüleseid norme”, vaid personalieeskirjade sätteid, mis ei ole liidu õiguse teistes valdkondades kohaldatavad.

23. Kui nende kahe institutsiooni väitega nõustuda, siis tekiks oht, et uuesti läbivaatamise menetlus kaotaks oma mõtte. Mulle näib, et komisjon ja nõukogu on jätnud tähele panemata selle menetluse mõtte. Nimelt võib liidu õiguse ühtsuse või järjepidevuse kahjustamise oht tuleneda isegi erinormide hulka kuuluvatest tehnilistest sätetest, kui Üldkohus tõlgendab ja kohaldab neid nii, et need lähevad vastuollu liidu õiguse teistes valdkondades kohaldatavate õigusnormide või liidu õiguse valdkonnaüleste põhimõtetega.

24. Selles kontekstis analüüsin kõigepealt, kas uuesti läbivaadatavas kohtuotsuses on rikutud põhipuhkust käsitlevaid personalieeskirjade norme (allpool jaotis A) ning siis asun lahendama küsimust, kas need võimalikud rikkumised kahjustavad liidu õiguse ühtsust või järjepidevust (allpool jaotis B).

A – Õigusnormide rikkumine Üldkohtu poolt

25. Euroopa Kohtule seisukohti esitanud pooled ja institutsioonid on täiesti erineval arvamusel selles osas, kas uuesti läbivaadatava kohtuotsuse puhul on tegemist õigust iga-aastasele tasulisele puhkusele puudutavate õigusnormide rikkumisega. G. Strack väidab, et Üldkohus rikkus tõsiselt õigusnorme, kui ta keeldus personalieeskirjade artikli 1e lõike 2 ja V lisa artikli 4 raames kohaldamast direktiivi 2003/88 artikli 7 nõudeid, nagu neid on tõlgendatud kohtupraktikas Schultz-Hoff. Komisjon ja nõukogu on täiesti vastupidisel seisukohal ning põhiosas samu argumente kasutades kaitsevad uuesti läbivaadatavat kohtuotsust, nagu selle tegi Üldkohus.

1. Personalieeskirjade artikli 1e lõike 2 tõlgendamine: direktiivi 2003/88 miinimumnõuete hõlmamine

26. Personalieeskirjade artikli 1e lõige 2 näeb ette, et „[t]öötavatele ametnikele tagatakse sellised tervishoiu- ja ohutusnormidele vastavad töötingimused, mis on vähemalt samaväärsed asutamislepingute kohaselt neis valdkondades vastuvõetud meetmete alusel kohaldatavate miinimumnõuetega”.

27. Erinevalt Avaliku Teenistuse Kohtust tõlgendas Üldkohus teise astme kohtuna seda sätet nii, et see ei hõlma direktiivi 2003/88 artiklis 7 ette nähtud ja kohtupraktikas Schultz-Hoff tõlgendatud tasulist põhipuhkust puudutavaid nõudeid¹⁹.

28. Nii tehes tõlgendas Üldkohus personalieeskirjade artikli 1e lõiget 2 liiga kitsalt ning see tõlgendus on ebaveenev.

18 — Viidatud käesoleva seisukoha punktis 7 ja 11. joonealuses märkuses.

19 — Uuesti läbivaadatav kohtuotsus (eelkõige punktid 52–56).

29. Nimelt nähtub direktiivi 2003/88 artikli 1 lõikest 1 ja preambulist²⁰ sõnaselgelt, et direktiivi eesmärk on sätestada tööaja korralduse „minimaalsed ohutus- ja tervishoiunõuded”. Direktiivi 2003/88 eesmärk vastab seega täielikult eesmärgile, mis on personalieeskirjade artikli 1e lõikel 2, mis samuti viitab – ning peaaegu samas sõnastuses – „miinimumnõuetele” tervishoiu- ja ohutusnormide valdkonnas. Nende kahe õigusakti sõnastust arvestades näib olevat raske väita, et personalieeskirjade artikli 1e lõige 2 ei pea silmas direktiivi 2003/88, mis muu hulgas rakendab õigust tasulisele põhipuhkusele.

30. Vastupidi sellele, mida väitsid Üldkohus²¹ ning komisjon ja nõukogu, ei piirdu personalieeskirjade artikli 1e lõike 2 kohaldamisala üksnes töötajate tervishoiu ja –ohutuse minimaalsete tehniliste normidega, mida teised personalieeskirjade sätted ei reguleeri²². Selline tõlgendus jätkaks tähelepanuta, et nimetatud artikkel 1e kuulub personalieeskirjade üldsätete hulka, mis on valdkonnaüleselt kohaldatavad kõikides Euroopa avaliku teenistuse õiguse valdkondades ning mida ei saa seega tõlgendada kitsalt.

31. Pealegi ei ole komisjoni esitatud argumendid personalieeskirjade artikli 1e saamisloo kohta kaugeltki sellised, mis soosiksid selle sätte kitsast tõlgendust. Ei komisjoni esialgne ettepanek²³ ega „nõuandekomitee”²⁴ poolt heaks kiidetud artikli 1e redaktsioon ei sisalda ühtegi selget ja täpset viidet sellele, et uues sättes peetakse silmas ainult tervishoiu- ja ohutusvaldkonna tehnilisi norme või ainult valdkondi, mida personalieeskirjade teised osad ei reguleeri.

32. On tõsi, et komisjoni esialgse ettepaneku saksakeelne versioon viitas „töötervishoiu ja –ohutusnormidele”²⁵. Isegi, kui eeldada, et see täiendus viitab tahtele välistada tööaja korralduse miinimumnõuded, puudub see siiski komisjoni ettepaneku teistes keeleversioonides, mida uurisin²⁶. Nimetatud täiendus ainult määruse ettepaneku ühes keeleversioonis ei näi mulle seega olevat asjakohane ühenduse seadusandja tolleaegse tahte usaldusväärseks kindlakstegemiseks, seda enam, et personalieeskirjade artikli 1e lõike 2 lõplik redaktsioon, nagu selle võttis vastu nõukogu²⁷, ei sisalda enam mingit viidet „tööle” isegi saksakeelses versioonis.

33. Selleks et põhjendada personalieeskirjade artikli 1e lõike 2 kitsast tõlgendust, ei saa komisjon tugineda ka harta artiklile 31. Harta nimetatud säte sisaldab tõesti kahte eraldiseisvat lõiget, millest ainult esimene käsitleb sõnaselgelt töötajate tervist ja ohutust, samas kui teine, mis puudutab tööaega ja tasulist puhkust, tervisele ja ohutusele sõnaselgelt ei viita. Nimetatud teine lõige puudutab aga sellegipoolest samuti töötajate ohutust ja tervist direktiivi 2003/88, varem direktiivi 93/104 tähenduses. Nimelt tugineb harta artikli 31 lõige 2 muu hulgas viimati nimetatud direktiivile, nagu selgelt nähtub selgitustest harta kohta²⁸. Nimetatud direktiivi eesmärk on aga just ohutuse ja tervise miinimumnõuete kindlaksmääramine²⁹.

20 — Vt eelkõige direktiivi 2003/88 põhjendused 1 ja 4.

21 — Uuesti läbivaadatud kohtuotsus (punkt 53).

22 — Komisjoni poolt selles kontekstis toodud näited on järgmised: tuleohutus, ohtlikud ained, ventilatsioon ja ergonoomia.

23 — Komisjoni poolt 24. aprillil 2002 esitatud ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirju ja Euroopa ühenduste muude teenistujate teenistustingimusi (KOM(2002) 213 lõplik).

24 — Nõukogu 26. septembri 2003. aasta dokument nr 12957/03 „Nõuandekomitee tulemuste heakskiitmine” (vt eelkõige punkt 11).

25 — Saksa keeles: „Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz” (kohtujuristi kursiiv).

26 — Hispaania-, taani-, inglise-, prantsuse-, itaalia-, hollandi-, portugali- ja rootsikeelsed versioonid.

27 — Personalieeskirjade artikli 1e lõige 2 redaktsioonis, mis tuleneb nõukogu 22. märtsi 2004. aasta määrusest (EÜ, Euratom) nr 723/2004, millega muudetakse Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirju ja Euroopa ühenduste muude teenistujate teenistustingimusi (ELT L 124, lk 1; ELT erivaljaanne 01/02, lk 130).

28 — Need selgitused, mis on toodud käesoleva seisukoha punktis 10, koostati selleks, et anda juhiseid harta tõlgendamiseks ning neid peab võtma arvesse liidu ja liikmesriikide kohtutes (ELT artikli 6 lõike 1 kolmas lõik koostoimes harta artikli 52 lõikega 7).

29 — Vt eespool käesoleva seisukoha punkt 29.

34. Samuti on väheveenev komisjoni argument, mida Üldkohus on korranud uuesti läbivaadatavas kohtuotsuses³⁰ ja mille kohaselt direktiivis 2003/88 sisalduvate miinimumnõuete „hõlmamine” personalieeskirjadega läheks vastuollu liidu seadusandja autonoomiaga avaliku teenistuse valdkonnas, mis on sätestatud ETL artiklis 336. Nagu G. Strack õigesti märkis, lisas nõukogu just seda seadusandlikku autonoomiat kasutades personalieeskirjadesse üldsätte, st artikli 1e lõike 2, mis kehtestab Euroopa avaliku teenistuse õiguses tervise ja ohutuse miinimumnõuded, sealhulgas direktiivis 2003/88 sisalduvad nõuded.

35. Sellises asjas nagu käesolev direktiivi 2003/88 arvessevõtmine ei kahjusta seega kuidagi seadusandja autonoomiat, vaid vastab sellise uue sätte sõnastusele ja eesmärgile, mille ta ise otsustas personalieeskirjadesse lisada. Kuigi on tõsi, et liidu tööõiguse direktiivides sisalduvad nõuded on adresseeritud esmajärjekorras liikmesriikidele ning neid ei saa automaatselt kohaldada liidu institutsioonidele³¹, on direktiivi 2003/88 nõuded personalieeskirjade artikli 1e lõike 2 kaudu muutunud Euroopa avalikule teenistusele kohaldatavateks.

36. Olles kõike kaalunud, leian ma seega, et personalieeskirjade artikli 1e lõiget 2 saab ja tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab direktiivis 2003/88 sätestatud tööaja korralduse, eelkõige tasulise põhipuhkusega seotud nõudeid. Kuna Üldkohus jõudis vastupidisele järeldusele, on ta uuesti läbivaadatavas kohtuotsuses rikkunud õigusnormi.

2. Personalieeskirjade V lisa artikli 4 tõlgendamine: haiguse tõttu kasutamata põhipuhkuse ülekandmine

37. Personalieeskirjade V lisa artikli 4 esimesest lõigust nähtub, et kui ametnik ei ole teenistusest sõltumatutel põhjustel kasutanud oma põhipuhkust ära enne asjaomase kalendriaasta lõppu, võib puhkust järgmisse aastasse üle kanda kuni 12 kalendripäeva ulatuses.

38. Erinevalt Avaliku Teenistuse Kohtust tõlgendas Üldkohus teise astme kohtuna seda sätet nii, et õigus kanda üle 12 päeva piirist rohkem põhipuhkust on ainult siis, kui tegemist on takistusega ametniku teenistusest sõltuvatel põhjustel. See välistab Üldkohtu arvates õigusnormis kehtestatud 12 päeva piirist rohkema põhipuhkuse ülekandmise siis, kui neid puhkusepäevi ei saadud kasutada asjaomase ametniku pikaajalise haiguse tõttu³².

39. Alltoodud põhjustel näib see tõlgendus, mille Üldkohus personalieeskirjade V lisa artikli 4 esimesele lõigule annab, olevat ülemäära kitsas ning see ei järgi tasulist põhipuhkust puudutavaid nõudeid, nagu need tulenevad direktiivi 2003/88 artiklist 7, mida on tõlgendatud koostöös kohtupraktikaga Schultz-Hoff.

40. On tõsi, et Üldkohtu tõlgendus, mida pealegi innukalt kaitsevad komisjon ja nõukogu, võib vähemalt esmapilgul tugineda personalieeskirjade V lisa artikli 4 esimese lõigu sõnastusele. Selle sätte sõnastuse kohaselt ei ole õigusnormis kehtestatud 12 päeva piirist rohkema põhipuhkuse ülekandmine nimelt lubatud, välja arvatud siis, kui ülekandmist saab õigustada teenistusest sõltuvate põhjustega, mistõttu teistel põhjustel ja eelkõige haiguse tõttu kasutamata puhkuse ülekandmine näib esmapilgul olevat õigustatud ainult 12 päeva piires.

30 — Uuesti läbivaadatav kohtuotsus (punkti 53 *in fine*).

31 — 9. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-25/02: Rinke (EKL 2003, EKL 2003, lk I-8349, punkt 24) ning Üldkohtu 21. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas T-325/09 P: Adjemian jt vs. komisjon (EKL 2011, lk II-6515, punkt 51).

32 — Uuesti läbivaadatav kohtuotsus (eelkõige punktid 54, 64 ja 67).

41. Nagu Euroopa Kohus on oma praktikas rõhutanud, peab liidu õiguse sätte tõlgendamisel siiski arvestama mitte üksnes selle sätte sõnastust, vaid ka selle konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osaks säte on³³.

42. Mis puudutab kõigepealt personalieeskirjade V lisa artikli 4 õiguslikku konteksti, siis tuleb arvesse võtta personalieeskirjade üldsätteid ning täpsemalt selle artikli 1e lõiget 2. Nagu ma meelde tuletasin³⁴, muudab nimetatud säte Euroopa avalikule teenistusele kohaldatavateks direktiivis 2003/88 sisalduvad tööaja korralduse, sealhulgas tasulise põhipuhkusega seotud miinimumnõuded (direktiivi 2003/88 artikkel 7).

43. Mis puudutab seejärel personalieeskirjadega taotletavaid eesmärke, siis tuleb rõhutada, et 1. mail 2004 jõustunud määrusega nr 723/2004 rakendatud reformi eesmärk on muu hulgas 1962. aastast pärinevate personalieeskirjade ajakohastamine liidu tasandil tunnustatud põhiõiguste järgimise³⁵ ning sotsiaalkaitse³⁶ osas. Sellest tuleneb, et liidu sotsiaalõiguse sellisele aluspõhimõttele nagu õigus iga-aastasele tasulisele puhkusele, mis on eelkõige sätestatud harta artikli 31 lõikes 2 ning kehtestatud direktiivi 2003/88 ja sellega seotud kohtupraktikaga, tuleb personalieeskirjade kõikide sätete tõlgendamisel ja kohaldamisel erilist tähelepanu pöörata.

44. Nii personalieeskirjadega taotletavad eesmärgid kui õiguslik kontekst, kuhu personalieeskirjade V lisa artikkel 4 kuulub, toetavad seega seda, et võetaks arvesse direktiivist 2003/88 ning eelkõige selle artiklist 7 tulenevaid miinimumnõudeid, nagu neid on tõlgendatud kohtupraktikas Schultz-Hoff ning hõlmatud personalieeskirjadesse artikli 1e lõikega 2.

45. Ei saa väita, et personalieeskirjade V lisa artikkel 4 on *lex specialis*, mis on ülimuslik võrreldes personalieeskirjade artikli 1e lõikega 2. Vastupidi sellele, mida komisjon ja nõukogu näivad soovivat väita, ei ole Euroopa Kohus kunagi asunud seisukohale, et kõik personalieeskirjade lisades sisalduvad sätted peavad tingimata olema ülimuslikud personalieeskirjade üldsätete suhtes. Kuigi on tõsi, et Euroopa Kohus on kinnitanud, et personalieeskirjade sätted ja selle lisad on samal tasemel³⁷, tunnustatakse lisad *lex specialis*'eks ainult siis, kui need rakendavad personalieeskirjade konkreetseid sätteid³⁸. Personalieeskirjade artikli 1e lõike 2 ja V lisa artikli 4 puhul selle seosega aga tegemist ei ole. On tõsi, et V lisas sisalduvad „puhkuse andmist reguleerivad sätted” rakendavad IV jao 2. peatükki, eelkõige selle artiklit 57, kuid nimetatud V lisa ei sisalda ühtegi personalieeskirjade artikliga 1e seotud kohaldamismeedet.

46. Isegi kui eeldada, et võib asuda seisukohale, et personalieeskirjade V lisa artikkel 4 sisaldab täpsemaid norme võrreldes personalieeskirjade artikli 1e lõikega 2, peab nende normide tõlgendamine ja kohaldamine sellegipoolest võtma arvesse ühe ja teise nimetatud personalieeskirjade sätte „praktilise kooskõla” nõuet.

47. Personalieeskirjade artikli 1e lõige 2 sätestab põhimõtte, mis on kohaldatav kõikides personalieeskirjadega reguleeritud valdkondades. Sellest tuleneb, et tervise ja ohutuse miinimumnõudeid, millele see viitab – eelkõige direktiivi 2003/88 artikli 7 miinimumnõuded, nagu seda artiklit on tõlgendatud kohtupraktikas Schultz-Hoff – tuleb nõuetekohaselt võtta arvesse personalieeskirjade kõikide, sealhulgas V lisa sätete tõlgendamisel ja kohaldamisel.

33 — 17. novembri 1983. aasta otsus kohtuasjas 292/82: Merck (EKL 1983, lk 3781, punkt 12); 19. novembri 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-402/07 ja C-432/07: Sturgeon jt (EKL 2009, lk I-10923, punkt 41), ning 14. veebruari 2012. aasta otsus kohtuasjas C-17/10: Toshiba Corporation jt (punkt 73).

34 — Vt käesoleva seisukoha punktid 26–36.

35 — Vt eelkõige personalieeskirjadesse artiklitega 1d, 11a, 12a ja 17a lisatud uued sätted ning määruse nr 723/2004 põhjendused 14 ja 16.

36 — Määruse nr 723/2004 põhjendus 9.

37 — 24. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-40/10: komisjon vs. nõukogu (EKL 2010, lk I-12043, punkt 61).

38 — Vt selle kohta 22. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-443/07 P: Centeno Mediavilla jt vs. komisjon (EKL 2008, lk I-10945, punkt 105) ning eespool 37. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (punktid 61–67).

48. See kehtib seda enam, et personalieeskirjade artikkel 1e on hilisem säte kui personalieeskirjade V lisa artikkel 4, mistõttu võib seda pidada *lex posterior*'iks. Personalieeskirjade V lisa artikli 4 tõlgendamisel ja kohaldamisel ei tohi seega eirata hiljuti seadusandja poolt personalieeskirjadesse artikli 1e kaudu lisatud uusi suuniseid.

49. See ei tähenda, et personalieeskirjade V lisa artikli 4 esimeses lõigus ette nähtud põhipuhkuse ülekandmata jätmise reegel kaotaks oma kasuliku mõju. Nimelt tuleb ainult asjaomase ametniku pikaajalise haiguse puhul kõne alla nimetatud reegli teatud paindlikkus direktiivi 2003/88 miinimumnõuete tõttu, nagu neid on tõlgendatud kohtupraktikas Schultz-Hoff ja hõlmatud personalieeskirjadesse artikli 1e lõikega 2.

50. Personalieeskirjade V lisa artiklit 4 tuleb koostoimes direktiivi 2003/88 artikli 7 ja kohtupraktikaga Schultz-Hoff (mida kohaldatakse Euroopa avalikule teenistusele personalieeskirjade artikli 1e lõike 2 alusel) tõlgendades mõista nii, et sellega ei ole keelatud õigusnormis kehtestatud 12 päeva ületava põhipuhkuse päevade ülekandmine, kui pikaajaline haigus takistas ametnikul kasutada kogu oma õigust põhipuhkusele.

51. Vastupidi sellele, mida Üldkohus uuesti läbivaadatavas kohtuotsuses ning ka komisjon ja nõukogu kinnitasid, ei ole minu poolt personalieeskirjade V lisa artiklile 4 eespool punktis 50 antud tõlgendus *contra legem*³⁹. Just vastupidi, minu arvates on selline tõlgendus ainus, mis järgib täielikult mitte ainult sõnastust, vaid ka õiguslikku konteksti, kuhu personalieeskirjade V lisa artikkel 4 kuulub, ning kõnealuste õigusnormidega taotletavaid eesmärke.

52. Probleemistikku, mis puudutab õiguse puhkusele kasutamata jätmist haiguse tõttu, saab üksnes käsitleda personalieeskirjade V lisa artikli 4 esimeses lõigus sisalduvat ülekandmise keeldu paindlikult tõlgendades, kuna vastasel juhul ohustataks nende miinimumnõuete olemust, mis tulenevad personalieeskirjade artikli 1e lõikest 2 koostoimes direktiivi 2003/88 artikliga 7, nagu seda on tõlgendatud kohtupraktikas Schultz-Hoff:

- kas tuleb asuda Avaliku Teenistuse Kohtuga samale arvamusele⁴⁰, et personalieeskirjade V lisa artikkel 4 ei reguleeri üldse haiguse tõttu kasutamata puhkuse ülekandmist,
- või samastada arstitõendiga põhjendatud töövõimetus „teenistusest sõltuvate põhjustega”, mis õigustab kasutamata puhkusepäevade ülekandmist.

53. Esimene tõlgendusvõimalus (vt eespool punkti 52 esimene taane) tugineb juhtmõttele, et keeld kanda järgmisse aastasse üle rohkem kui 12 põhipuhkuse päeva „teenistusest sõltumatutel põhjustel” on ise mitmeti tõlgendatav. Ei ole mõeldamatu, et seda keeldu tõlgendatakse kitsalt ning seda tuleb mõista nii, et see piirneb nende põhipuhkuse päevade piiramisega, mida võidakse kanda üle puhtalt isiklikel põhjustel, mis sõltuvad iga ametniku vabast tahtest, erinevalt teenistusest sõltuvatest põhjustest, mille määravad kindlaks tema ülemused. Haiguse puhul on aga tegemist asjaoluga, mis ei sõltu ei asjaomase ametniku vabast tahtest ega tema ülemuste valikust.

54. Teine tõlgendusvõimalus (vt eespool punkti 52 teine taane) põhineb juhtmõttel, et mitte ainult kehtivate õigusnormidega⁴¹, vaid ka teenistuse huvidega on vastuolus see, kui ametnikku sunnitakse töötama või kasutama põhipuhkust siis, kui tema tervises seisund takistab tal saavutamast nii ühe kui teise tegevuse eesmärke. Kuna aga teenistuse huvidega on vastuolus see, et haige ametnik kasutab põhipuhkust, ei saa keelduda haiguse tõttu kasutamata puhkusepäevade ülekandmisest.

39 — Komisjon viitab 23. aprilli 2009. aasta otsusele liidetud kohtuasjades C-378/07-C-380/07: Angelidaki jt (EKL 2009, lk I-3071, punkt 199) ning eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsusele Dominguez (punkt 25), mis puudutavad siiski ainult kohustust tõlgendada siseriiklikku õigust direktiiviga kooskõlas.

40 — Vt selle kohta Avaliku Teenistuse Kohtu otsus (punktid 72 ja 74).

41 — Vt esiteks personalieeskirjade artikkel 59 ja teiseks personalieeskirjade V lisa artikkel 3.

55. Olles kõike kaalunud, leian ma seega, et personalieeskirjade V lisa artiklit 4 saab ja tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole keelatud õigusnormis kehtestatud 12 päeva ületava põhipuhkuse päevade ülekandmine, kui pikaajaline haigus takistas ametnikul kasutada kogu oma õigust põhipuhkusele. Kuna Üldkohus jõudis vastupidisele järeldusele, on ta uuesti läbivaadatavas kohtuotsuses rikkunud õigusnormi.

3. Vahejäreltus

56. Kuna Üldkohus keeldus arvesse võtmast tasulise põhipuhkusega seotud miinimumnõuded, nagu need tulenevad direktiivi 2003/88 artiklist 7 koostoimes kohtupraktikaga Schultz-Hoff, rikkus Üldkohus õigusnorme kahekordselt. See põhineb mitte ainult personalieeskirjade artikli 1e lõike 2, vaid ka personalieeskirjade V lisa artikli 4 vael tõlgendusel.

B – Liidu õiguse ühtsuse ja järjepidevuse kahjustamine

57. Kuna uuesti läbivaadatavas kohtuotsuses on personalieeskirjade artikli 1e lõike 2 ja V lisa artikli 4 tõlgendamisel ja kohaldamisel kahekordselt õigusnorme rikutud, tuleb analüüsida, kas ja vajaduse korral millisel määral kahjustab nimetatud kohtuotsus liidu õiguse ühtsust või järjepidevust.

1. Euroopa Kohtu kasutatud neli kriteeriumi selle tuvastamiseks, et liidu õiguse ühtsust või järjepidevust on kahjustatud

58. Kahes uuesti läbivaatamise kohtuotsuses, mille Euroopa Kohus on siiaani teinud, keskendus ta neljale aspektile, kui ta hindas, kas Üldkohtu otsus kahjustab liidu õiguse ühtsust või järjepidevust, kuid ta tugines nende aspektide igakülgele hindamisele kogumis:

- asjaolu, et Üldkohus kaldus kõrvale Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast⁴²;
- asjaolu, et uuesti läbivaadatav otsus võib olla pretsedent tulevaste kohtuvaidluste jaoks⁴³;
- asjaolu, et Üldkohtu rikutud põhimõtted on liidu õiguskorras tähtsal kohal⁴⁴, millega võib just tegemist olla siis, kui need põhimõtted on hartaga tagatud⁴⁵;
- asjaolu, et vaatlusalune õigusnorm ei kuulu üksnes avaliku teenistuse õiguse valdkonda, vaid on kohaldatav olenemata vaidluse liigist⁴⁶.

59. Kuigi on tõsi, et need neli kaalutlust „ei ole minimaalsed ega ammendavad”⁴⁷, ei ole need vähem piisavad selleks, et võimaldada Euroopa Kohtul käesolevas asjas tuvastada liidu õiguse ühtsuse ja järjepidevuse kahjustamine, mille ma allpool välja toon.

42 — 17. detsembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-197/09 RX-II: M vs. EMEA (uuesti läbivaatamine) (EKL 2009, lk I-12033, punkt 63) ning 28. veebruari 2013. aasta otsus kohtuasjas C-334/12 RX-II: Arango Jaramillo jt vs. EIP (uuesti läbivaatamine) (punkt 51).

43 — Eespool 42. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus M vs. EMEA (uuesti läbivaatamine) (punkt 62) ning eespool 42. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Arango Jaramillo jt vs. EIP (uuesti läbivaatamine) (punkt 50).

44 — Eespool 42. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus M vs. EMEA (uuesti läbivaatamine) (punkt 65) ning eespool 42. joonealuses märkuses viidatud Arango Jaramillo jt vs. EIP (uuesti läbivaatamine) (punkt 53).

45 — Eespool 42. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Arango Jaramillo jt vs. EIP (uuesti läbivaatamine) (punkt 53).

46 — Eespool 42. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus M vs. EMEA (uuesti läbivaatamine) (punkt 64) ning eespool 42. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Arango Jaramillo jt vs. EIP (uuesti läbivaatamine) (punkt 52).

47 — Sellises sõnastuses kvalifitseeris Euroopa Kohus neli kriteeriumi kohtujurist Mengozzi seisukohas asjas, milles tehti eespool 42. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Arango Jaramillo jt vs. EIP (uuesti läbivaatamine) (seisukoha punkt 70).

a) Esimene ja teine kriteerium

60. Mis puudutab kõigepealt kahte esimest kriteeriumi, siis tuleb tõdeda, et Üldkohus kaldus kõrvale Euroopa Kohtu kindlalt väljakujunenud praktikast, kui ta keeldus kohtuotsuses Schultz-Hoff jt⁴⁸ antud juhiste G. Stracki juhtumile kohaldamisest. Uuesti läbivaadatav kohtuotsus tekitab seega ohu, et liidu kohtu praktikas tekib lahknevus tasulise puhkuse valdkonnas sõltuvalt sellest, kas tegemist on ühisõigusega hõlmatud või Euroopa avaliku teenistuse töötajatega.

61. Uuesti läbivaadatav kohtuotsus võib olla ka pretsedent tulevaste kohtuvaidluste jaoks, sest kui see jäetakse jõusse, kujuneb sellest kahtlemata otsus, mis on tasulise puhkuse osas aluseks kohtupraktika uuele suunale Euroopa avaliku teenistuse valdkonnas.

62. Komisjon ja nõukogu ei ole sellega nõus ning nad väidavad, et Euroopa Kohus ei saa uuesti läbivaatamise menetluse raames võtta seisukohta selles osas, kas Üldkohtu kui apellatsioonikohtu tegevusest tuleneva praktika areng on põhjendatud. Selline argument ei tundu mulle aga käesolevas asjas olevat asjakohane.

63. Euroopa Kohus on muidugi kinnitanud, et ainult Avaliku Teenistuse Kohtul ja Üldkohtul on avaliku teenistuse alase kohtupraktika arendamise ülesanne; lisaks ei piisa uuesti läbivaatamise õigustamiseks⁴⁹ iseenesest asjaolust, et Euroopa Kohus ei ole mingis õigusküsimuses veel seisukohta võtnud. Siiski ei tähenda see, et Avaliku Teenistuse Kohus ja Üldkohus oleksid saanud Euroopa Kohtult vabad käed arendada avaliku teenistuse alast kohtupraktikat oma tahte kohaselt, võtmata arvesse selle kohtupraktika kooskõla teiste liidu õiguse valdkondade ning ennekõike selle juhtpõhimõtetega. Euroopa Kohus on täpsustanud, et uuesti läbivaatamise menetluses jääb tema pädevusse selle vältimine, et Üldkohtu otsused avaliku teenistuse valdkonnas kahjustaksid liidu õiguse ühtsust ja järjepidevust⁵⁰.

b) Kolmas ja neljas kriteerium

64. Mis puudutab kolmandat ja neljandat kriteeriumi, siis tuleb rõhutada, et Üldkohtu poolt õigusnormide rikkumised uuesti läbivaadatavas kohtuotsuses ei piirdu ametnike personalieeskirjade kahe tehnilise sätte, st artikli 1e lõike 2 ja V lisa artikli 4 ning ühe direktiivi, käesoleval juhul direktiivi 2003/88 ebaõige tõlgendamise ja kohaldamisega. Nagu Euroopa Kohus on korduvalt leidnud, tuleb õigust tasulisele põhipuhkusele, nagu seda muu hulgas rakendatakse direktiiviga 2003/88, käsitleda kui eriti olulist liidu sotsiaalõiguse põhimõtet⁵¹, mida ei tohi tõlgendada kitsendavalt⁵². Selle olulisus on pealegi kasvanud alates hetkest, kui see õigus võeti eelkõige direktiivile 2003/88 (varem direktiiv 93/104) tuginedes üle hartasse⁵³.

48 — Viidatud eespool 7. joonealuses märkuses.

49 — 8. veebruari 2011. aasta otsus kohtuasjas C-17/11 RX: komisjon vs. Petrilli (uuesti läbivaatamine) (EKL 2011, lk I-299, punkt 4).

50 — *Ibidem*.

51 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schultz-Hoff (punktid 22 ja 54); eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus KHS (punkt 23); eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus ANGED (punkt 16); eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Dominguez (punkt 16) ning eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Heimann ja Toltschin (punkt 22). Lisaks tuleb meelde tuletada, et direktiivi 2003/88 artikkel 7 ei kuulu nende artiklite hulka, millest nimetatud direktiivi artikli 17 kohaselt on võimalik teha erand.

52 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus ANGED (punkt 18) ning eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Heimann ja Toltschin (punkt 23).

53 — Vt harta artikli 31 lõige 2 ning selle selgitused (viidatud käesoleva seisukoha punktis 10) ning eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus KHS (punkt 37); eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Neidel (punkt 40); eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus ANGED (punkt 17) ning eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Heimann ja Toltschin (punkt 22).

65. On ilmne, et õigus tasulisele iga-aastasele puhkusele ei kuulu liidu õiguse konkreetseesse valdkonda, kaugel sellest: seda kohaldatakse sõltumata valdkonnast. Kuna Üldkohus keeldus arvesse võtmast tasulise põhipuhkusega seotud miinimumnõuded, nagu need tulenevad direktiivi 2003/88 artiklist 7 koostoimes kohtupraktikaga Schultz-Hoff, siis vastupidi sellele, mida komisjon ja nõukogu väitsid, eiras Üldkohus seega liidu õiguse valdkonnaülest alusnormi.

66. On küll tõsi, et avaliku teenistuse õigusel, sealhulgas Euroopa avaliku teenistuse õigusel on teatud eripärad, mille tõttu võib olla vajalik teha erandeid üldisest töö- ja sotsiaalõigusest⁵⁴. Siiski saab sellised erandid heaks kiita ainult siis, kui täielikult järgitakse võrdse kohtlemise põhimõtet, mille puhul on omakorda tegemist liidu õiguse üldpõhimõttega, mis kehtestatakse harta artiklites 20 ja 21⁵⁵.

67. Võrdse kohtlemise põhimõte eeldab, et sarnaseid olukordi ei koheldaks erinevalt ega erinevaid olukordi ühetaoliselt, kui selline kohtlemine ei ole objektiivselt põhjendatud.⁵⁶ Eri olukordi iseloomustavad asjaolud ning nende olukordade sarnasus tuleb kindlaks teha ning neile tuleb anda hinnang, arvestades eeskätt selle akti eset ja eesmärki, mis kõnealuse vahetegemise sätestab. Lisaks tuleb arvestada selle valdkonna põhimõtteid ja eesmarke, kuhu vastav akt kuulub.⁵⁷

68. Sellest tuleneb, et selleks, et õigustada ametnikele kohaldatavate õigusnormide võimalikku kõrvalekaldumist kõikidele töötajatele kohaldatavate ühisõiguse aluspõhimõtetest, ei saa tugineda lihtsalt ühelt poolt ametniku ja teiselt poolt ühisõigusega hõlmatud töötajate kutsealase staatuse üldisele hindamisele. Iga individuaalne erand peab tuginema ametniku kutsealase staatuse spetsiifilisele eripärale.

69. Aga just tasulise puhkuse valdkonnas tundub Euroopa ametnike olukord olevat sarnane ühisõigusega hõlmatud töötajatega. On selge, et tasulise põhipuhkuse eesmärk on võimaldada töötajale puhkust ja vaba aega ning seda eesmärki ei saa täita siis, kui asjaomane isik on haige⁵⁸, hoolimata sellest, kas tegemist on ühisõigusega hõlmatud töötaja või ametnikuga või kas tööandja teda haiguse ajal tasustab. Ma ei näe seega mingit objektiivset põhjust, mis õigustaks ametnike ebasoodsamat kohtlemist võrreldes ühisõigusega hõlmatud töötajaga seoses pikaajalise haiguse tõttu kasutamata põhipuhkuse päevadega, nagu seda on tunnustatud kohtupraktikas Schultz-Hoff.

c) Täiendavad märkused

70. Kindlasti on kohtupraktikal Schultz-Hoff puudusi ning komisjon, keda toetab nõukogu, ei ole jätnud neid välja toomata. Konkreetset toob ta esile raskused, mis on seotud praktikas selle süsteemi rakendamise, mis võimaldaks juhtumipõhiselt kanda üle kasutamata põhipuhkuse päevi, mis ületavad kindlaarvulisi automaatselt ülekantavaid päevi. Lisaks rõhutas ta majanduskulu, mis sellise puhkusepäevade ülekandmise süsteemiga võib tööandjale ning – Euroopa institutsioonide erijuhul – liidu finantshuvidele⁵⁹ tekkida.

54 — Ma pean eelkõige silmas ametniku töölevõtmise üksikasjalikke eeskirju ning tema töösuhte lõpetamise tingimusi.

55 — 14. septembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-550/07 P: Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals vs. komisjon jt (EKL 2010, lk I-8301, punkt 54).

56 — 16. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-127/07: Arcelor Atlantique et Lorraine jt (EKL 2008, lk I-9895, punkt 23) ning eespool 55. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals vs. komisjon jt (punkt 55).

57 — Eespool 56. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Arcelor Atlantique et Lorraine jt (punktid 25 ja 26). Vt samuti 12. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas C-176/09: Luksemburg vs. parlament ja nõukogu (EKL 2011, lk I-3727, punkt 32).

58 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused Schultz-Hoff jt (punkt 25), KHS (punkt 31) ning ANGED (punkt 19).

59 — Vt viimati nimetatud osas uuesti läbivaadatud kohtuotsus (punkt 50 *in fine*).

71. Mulle näib siiski, et vaevalt annab käesolev kohtuasi alust seada kahtluse alla kohtupraktika Schultz-Hoff põhjendatuse. See on seda enam nii, kuna komisjoni ja nõukogu esitatud vastuväited ei tugine mingile Euroopa avaliku teenistuse eripärale. Vastupidi, samad praktilised ja majanduslikud probleemid võivad tõusetuda ühisõigusega hõlmatud töötajate puhkusepäevade ülekandmisel. Veelgi enam, võrreldes väikese ja keskmise suurusega ettevõtjatega, peaksid Euroopa institutsioonid oma suuruse ja finantsvõimaluste tõttu olema rohkem võimelised selliste probleemidega toime tulema.

72. Kõige vähem üllatavam näib mulle see, et komisjon tööandjana võiks eriti teravalt kritiseerida Euroopa Kohtu lahendust kohtuotsuses Schultz-Hoff jt⁶⁰, kuigi just nimelt sama institutsioon tungivalt soovitas Euroopa Kohtul seda lahendust direktiivi 2003/88 tõlgendamisel kasutada⁶¹.

73. Kui Euroopa ametnikele ei kohaldataks täielikult olulist sotsiaalõiguse põhimõtet, mida liidu õiguse alusel ühisõigusega hõlmatud töötajatele siiski kohaldatakse, näib see mulle olevat kokkusobimatu vajadusega tagada liidu õiguse ühtsus ja järjepidevus.

d) Kokkuvõte

74. Arvestades eeltoodut, näib mulle, et kõik Euroopa Kohtu kriteeriumid liidu õiguse ühtsuse või järjepidevuse kahjustamise tuvastamiseks on käesolevas asjas täidetud.

2. Liidu õiguse „ühtsuse” ja „järjepidevuse” eristamine

75. Täiendavalt tuleb märkida, et uuesti läbivaatamise menetlust reguleerivad sätted ja eelkõige ELTL artikli 256 lõike 2 teine lõik ei sisalda mingit liidu õiguse „ühtsuse” ja „järjepidevuse” mõiste määratlust. Siiani ei ole kohtupraktika neid kahte mõistet selgelt ja täpselt ka piiritlenud. Mulle aga näib, et liidu ühtsuse kahjustamise peab tuvastama nimelt siis, kui Üldkohus rikkus liidu õiguse norme või põhimõtteid, mis on eriti olulised, samas kui liidu õiguse järjepidevuse kahjustamine tuleb tuvastada pigem siis, kui Üldkohus eiras liidu kohtu olemasolevat praktikat⁶².

76. Käesolevas asjas on tegemist mõlema aspektiga, kuna Üldkohus rikkus õigust tasulisele põhipuhkusele, nagu Euroopa Kohus on seda tõlgendanud kohtupraktikas Schultz-Hoff. Seega tuleb asuda seisukohale, et uuesti läbivaadatav kohtuotsus kahjustas nii liidu õiguse ühtsust kui ka järjepidevust.

3. Vahejärelus

77. Eeltoodud kaalutlusi arvestades teen ma Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et uuesti läbivaadatav kohtuotsus kahjustab liidu õiguse ühtsust ja järjepidevust.

60 — Viidatud eespool 7. joonealuses märkuses.

61 — Vt eelkõige kohtuistungis ettekanne asjas, milles tehti eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schultz-Hoff jt (punkt 40).

62 — Eespool 42. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Arango Jaramillo jt vs. EIP (uuesti läbivaatamine) (põhjenduste punktid 54 ja 55 ning resolutsiooni punkt 1). Vt samuti kohtujurist Mengozzi seisukoht asjas, milles tehti nimetatud kohtuotsus (seisukoha punkt 76).

IV – Tagajärjed G. Stracki ja komisjoni vahelisele kohtuvaidlusele

78. Teoreetiliselt on kindlasti mõeldav, et sobivatel juhtudel piirdub Euroopa Kohus üksnes tuvastusega, et liidu õiguse ühtsust või järjepidevust on kahjustatud, ilma et ta asjaomast Üldkohtu otsust tühistataks. Nagu Euroopa Kohus on kahel korral sedastanud, on selline teguviis siiski Euroopa Kohtu põhikirja artikli 62b esimese lõiguga vastuolus⁶³. Liidu õiguse ühtsuse või järjepidevuse kahjustamise tuvastamine kohustab Euroopa Kohut kas saatma kohtuasja tagasi Üldkohtusse või tegema ise asjas lõpliku otsuse.

79. Käesolevas asjas ei ole vaja täiendavalt tuvastada faktilisi asjaolusid ega läbi viia täiendavaid õiguslikke arutelusid, mis õigustaks kohtuasja tagasisaatmist Üldkohtusse. Kui väljendada Euroopa Kohtu põhikirja artikli 62b esimese lõigu viimase lause sõnastuses, siis „vaidluse lahendus tugineb uuesti läbivaatamise tulemusi arvestades faktilistele asjaoludele, millel põhines Üldkohtu otsus”.

80. Neil asjaoludel tuleb Euroopa Kohtul ise teha asjas lõplik otsus. See tähendab, et esiteks tuleb teha otsus komisjoni poolt Avaliku Teenistuse Kohtu otsuse peale esitatud apellatsioonkaebuse kohta (allpool jaotis A) ning teiseks kohtukulude kohta (allpool jaotis B).

A – Komisjoni apellatsioonkaebuse rahuldamata jätmine

81. Nagu ma eespool välja tõin⁶⁴, tugines Üldkohus ametnike personalieeskirjade artikli 1e lõike 2 ja V lisa artikli 4 ebaõigete tõlgendusele. Arvestades direktiivi 2003/88 artiklist 7 tulenevaid miinimumnõudeid, nagu neid on tõlgendanud kohtupraktikas Schultz-Hoff, näib esimeses astmes Avaliku Teenistuse Kohtu leitud lahendus olevat õiguslikult laimata, mistõttu ei saa komisjoni poolt Avaliku Teenistuse Kohtu otsuse peale esitatud apellatsioonkaebust rahuldada. Nimetatud apellatsioonkaebus tuleb seega jätta rahuldamata.

82. Vaidlusaluse otsuse⁶⁵ tühistamine Avaliku Teenistuse Kohtu poolt esimeses astmes⁶⁶ muutub nii lõplikuks. Komisjon peab personalieeskirjade V lisa artikli 4 teise lõigu alusel tegema uue otsuse 2004. aastal G. Stracki poolt kasutamata põhipuhkuse hüvitamise kohta vastavalt tema esitatud taotlusele ning kohtupraktikat Schultz-Hoff nõuetekohaselt arvesse võttes.

Täiendavad märkused

83. Komisjoni vastuväitega, et õigusel tasulisele põhipuhkusele puudub hetkel täpne sisu, ei saa nõustuda. Kuigi kõiki üksikasju ei ole kohtupraktikas veel selgitatud, ei ole Euroopa Kohus kunagi jätnud kahtlust selles, et nimetatud õigusega on vastuolus kategooriline keeldumine kanda üle pikaajalise haiguse tõttu kasutamata põhipuhkust⁶⁷.

84. See on piisav G. Stracki ja komisjoni vahelise vaidluse lahendamiseks. Pealegi ei teki G. Stracki puhul „puhkusepäevade piiramatu ülekandmise” ohtu, kuna ta saab alates 2005. aastast invaliidsuspensiooni ning ta lahkus seega teenistusest kalendriaastal, mis vahetult järgneb aastale, mil tal vaidlusalune õigus puhkusele tekkis.

63 — Eespool 42. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus M vs. EMEA (uuesti läbivaatamine) (punktid 68 ja 69) ning eespool 42. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Arango Jaramillo jt vs. EIP (uuesti läbivaatamine) (punktid 56 ja 57).

64 — Käesoleva seisukoha punktid 26–56.

65 — Meenutuseks, tegemist on komisjoni 15. märtsi 2007. aasta otsusega, millega jäeti rahuldamata G. Strack taotlus 2004. aasta puhkusepäevade ülekandmiseks (vt Avaliku Teenistuse Kohtu otsus, punkt 20).

66 — Avaliku Teenistuse Kohtu otsus (põhjenduste punkt 79 ja resolutsiooni punkt 1).

67 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schultz-Hoff jt (eelkõige punktid 48 ja 49).

85. Mõõdamines tuleb märkida, et liidu seadusandjal on võimalik muuta kas direktiivi 2003/88 või ametnike personalieeskirju. Täpsemalt võib ette näha haiguse tõttu kasutamata põhipuhkuse päevade ülekandmise ajalise piiri⁶⁸ ning põhipuhkuse ülekandmise üksikasjalikud eeskirjad võivad erineda sõltuvalt sellest, kas tegemist on minimaalse põhipuhkusega või mitte⁶⁹.

86. Kohaldatavate personalieeskirjade normide võimalik muutmine ei saa toimuda siiski tagasiulatuvalt ning uued normid peavad ametisse nimetavale asutusele panema kohustuse võtta nõuetekohaselt arvesse seda, et asjaomased ametnikud ei saanud kogu oma põhipuhkust kasutada pikaajalise haiguse tõttu.

87. Kehtivate miinimumnõuetega tasulise puhkuse kohta, nagu need tulenevad direktiivist 2003/88, on vastuolus see, kui kategooriliselt välistatakse haiguse tõttu kasutamata puhkusepäevade ülekandmine ja kindlaarvuliselt piiratakse puhkusepäevi – minimaalsest põhipuhkusest allapoole –, mida võidakse haiguse tõttu üle kanda järgmisesse aastasse, mis vahetult järgneb aastale, mil asjaomane õigus puhkusele tekkis⁷⁰.

B – Kohtukulud

88. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 195 lõikes 6 on sätestatud, et kui uuesti läbivaadatav Üldkohtu lahend on tehtud ELTL artikli 256 lõike 2 alusel, otsustab Euroopa Kohus kohtukulude jaotuse.

89. Kuigi on tõsi, et kodukorras puuduvad erinormid kohtukulude jaotamise kohta uuesti läbivaatamise menetluses, ei pea Euroopa Kohus siiski süstemaatiliselt otsustama, et iga uuesti läbivaatamise menetlusse astuja ning menetluse pool peab ise oma kohtukulud kandma. On tõsi, et Euroopa Kohus kasutas seda lahendust esimeses kahes kohtuotsuses, mida ta vastavates uuesti läbivaatamise menetlustest tegi⁷¹. Mulle näib siiski, et erinevates kohtuasjades Euroopa Kohtule uuesti läbivaatamise menetluse raames teatavaks saanud asjaolud õigustavad seda, et kohtu kasutatud lähenemine kohtukulude osas arvestaks erisusi, tehes muu hulgas vahet sellel, kas tegemist on uuesti läbivaatamise menetluse kohtukulude (vt allpool 1. jaotis) või apellatsioonimenetluse kohtukuludega (vt allpool 2. jaotis).

1. Uuesti läbivaatamise menetluse kohtukulud

90. Mis puudutab kõigepealt uuesti läbivaatamise menetluse raames poolte kohtukulusid, siis ma leian, et kohtukulude jaotus ei saa olla täielikult eraldiseisev seisukohtadest, mida need pooled esindasid ning eelkõige nende poolt Euroopa Kohtus esitatud argumentide asjakohasusest ja edukusest. Nimelt isegi kui Euroopa Kohus vaatab uuesti läbi erandkorras ning põhiliselt seaduse huvides, siis ei saa eitada, et uuesti läbivaatamise menetlus mõjutab nende poolte teatud õigusi ja kohustusi, kelle jaoks see menetlus on tegelikkuses selle vaidluse jätk, mille poolteks nad Avaliku Teenistuse Kohtus ja Üldkohtus on (vt Euroopa Kohtu põhikirja artikli 62b esimene lõik).

91. Kui Euroopa Kohus käesolevas asjas nõustub seega minu ettepanekuga võtta arvesse direktiivi 2003/88 miinimumnõudeid, nagu neid on tõlgendatud kohtupraktikas Schultz-Hoff, siis on komisjon see, kes esindas seisukohta, millega ei nõustunud, samas kui G. Stracki argumentidega nõustuti. Neil asjaoludel on õige ja õiglane jätta komisjoni kohtukulud uuesti läbivaatamise menetluses tema enda kanda ning samuti mõista temalt välja G. Stracki kohtukulud uuesti läbivaatamise

68 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused KHS (eelkõige punktid 28, 29, 33, 34, 43 ja 44) ning Neidel (punktid 38–43).

69 — Vt selle kohta eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Dominguez (punktid 47–50).

70 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schultz-Hoff jt (punktid 48, 49 ja 52) ning käesoleva seisukoha 68. ja 69. joonealuses märkuses viidatud kohtupraktika.

71 — Eespool 42. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus M vs. EMEA (uuesti läbivaatamine) (punkt 73) ning eespool 42. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Arango Jaramillo jt vs. EIP (uuesti läbivaatamine) (punkt 61).

menetluses. Ma ei näe mingit õigustatud põhjust, miks G. Stracki kohtukulud tuleks tema enda kanda jätta, kuna komisjon oli see, kes esitas Üldkohtusse apellatsioonkaebuse, mille menetlemise tulemusel algatas Euroopa Kohus seejärel uuesti läbivaatamise menetluse. Kui jätta G. Stracki kohtukulud uuesti läbivaatamise menetluses tema enda kanda, siis tekib pealegi oht, et tuntavalt väheneb majanduslik kasu, mida ta saab kasutamata jäetud 2004. aasta puhkusepäevade hüvitamisest, st ligikaudu ühe kuupalga suurune summa⁷².

92. Mis puudutab nõukogu, kes osales uuesti läbivaatamise menetluses mitte poolena, vaid Euroopa Kohtu kodukorra artiklites 23 ja 62a viidatud institutsioonina, siis tuleb tema kohtukulud jätta tema enda kanda.

2. Apellatsioonimenetluse kohtukulud

93. Mis puudutab seejärel apellatsioonimenetluse kohtukulusid, siis tuleb analoogia alusel kohaldada kodukorra artikli 138 lõiget 1 koostoimes artikli 184 lõikega 1. Sellest tuleneb, et komisjoni, kes on apellatsioonimenetluses kohtuvaidluse kaotanud, tuleb jätta kohtukulud tema enda kanda ning ta on kohustatud hüvitama G. Stracki kohtukulud apellatsioonimenetluses, kuna viimane on nende hüvitamist nõudnud.

V – Ettepanek

94. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha järgmine otsus:

1. Euroopa Liidu Üldkohtu 8. novembri 2012. aasta otsus kohtuasjas T-268/11 P: komisjon *vs.* Strack kahjustab liidu õiguse ühtsust ja järjepidevust.
2. Tühistada nimetatud Euroopa Liidu Üldkohtu otsus.
3. Jätta Euroopa Komisjoni apellatsioonkaebus Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohtu 15. märtsi 2011. aasta otsuse peale kohtuasjas F-120/07: Strack *vs.* komisjon rahuldamata.
4. Jätta Euroopa Liidu Nõukogu kohtukulud uuesti läbivaatamise menetluses tema enda kanda. Ülejäänud osas jätta kohtukulud apellatsioonimenetluses ja uuesti läbivaatamise menetluses Euroopa Komisjoni kanda.

72 — Täpsemalt on tegemist 2004. aastal kasutamata 38,5 puhkusepäevast 26,5 päeva eest rahalise hüvitise maksmisega (ülejäänud 12 päeva kanti automaatselt üle 2005. aastasse). See hüvitis tuleb arvutada personalieeskirjade V lisa artikli 4 teise lõigu alusel.