



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

9. märts 2017¹

Eelotsusetaotlus — Sotsiaalpoliitika — Võrdne kohtlemine töö saamisel ja kutsealale pääsemisel — Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsioon — Artiklid 5 ja 27 — Direktiiv 2000/78/EÜ — Artikkel 7 — Puuetega inimestele ette nähtud erikaitse koondamise eest — Niisuguse kaitse puudumine puuetega ametnike jaoks — Võrdse kohtlemise üldpõhimõte

Kohtuasjas C-406/15,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Varhoven administrativen sad'i (Bulgaaria kõrgeim halduskohus) 16. juuli 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 24. juulil 2015, menetluses

Petya Milkova

versus

Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol,

menetluses osales:

Varhovna administrativna prokuratura,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud A. Prechal (ettekandja), A. Rosas, C. Toader ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: H. Saugmandsgaard Øe,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— Bulgaaria valitsus, esindajad: D. Drambozova ja E. Petranova,

— Euroopa Komisjon, esindajad: D. Martin ja D. Roussanov,

olles 27. oktoobri 2016. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

¹ — Kohtumenetluse keel: bulgaaria.

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (EÜT 2000, L 303, lk 16; ELT eriväljaanne 05/04, lk 79), artikli 4 lõiget 7, ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsiooni, mis on Euroopa Ühenduse nimel heaks kiidetud 26. novembri 2009. aasta otsusega 2010/48/EÜ (ELT 2010, L 23, lk 35; edaspidi „ÜRO konventsioon“), artikli 5 lõiget 2.
- 2 Taotlus on esitatud Petya Milkova ja Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol'i (Bulgaaria erastamis- ning erastamisjärgse kontrolli agentuuri tegevdirektor) (edaspidi „agentuur“) vahelises vaidluses Petya Milkova koondamise üle.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

- 3 ÜRO konventsiooni artikkel 1 sätestab:

„Käesoleva konventsiooni eesmärk on edendada, kaitsta ja tagada kõigi inimõiguste ja põhivabaduste täielikku ja võrdset teostamist kõigi puuetega inimeste poolt ning edendada austust nende loomupärase väärkuse vastu.

Puuetega inimeste mõiste hõlmab isikuid, kellel on pikaajaline füüsiline, vaimne, intellektuaalne või meeleline kahjustus, mis võib koostoimel erinevate takistustega tõkestada nende täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsetel alustel.“

- 4 Selle konventsiooni artiklis 5 „Võrdsus ja mittediskrimineerimine“ on sätestatud:

„1. Osalisriigid tunnustavad, et kõik inimesed on seaduse ees võrdsed ning neil on ilma mingi diskrimineerimiseta õigus seaduse võrdsele kaitsele ja võrdsetele hüvedele.

2. Osalisriigid keelustavad mis tahes diskrimineerimise puude alusel ning tagavad puuetega inimestele võrdse ja tõhusa õigusliku kaitse mis tahes alustel toimuva diskrimineerimise eest.

3. Võrdsuse edendamiseks ja diskrimineerimise kõrvaldamiseks võtavad osalisriigid kõiki asjakohaseid meetmeid, et tagada mõistlike abinõude võtmine.

4. Konventsiooni mõistes ei loeta diskrimineerimiseks erimeetmeid, mis on vajalikud, et kiirendada puuetega inimeste faktilise võrdsuse saavutamist või see tegelikult saavutada.“

- 5 Konventsiooni artikkel 27 „Töö ja tööhõive“ sätestab:

„Osalisriigid tunnustavad puuetega inimeste õigust tööle teistega võrdsetel alustel; see hõlmab õigust teenida elatist vabalt valitud või tööturul vastu võetud töökohal ning õigust puuetega inimestele avatud, kaasavale ja juurdepääsetavale töökeskkonnale. Osalisriigid kaitsevad ja soodustavad õiguse tööle teostamist, kaasa arvatud nende isikute puhul, kellel on tekkinud puude töötamise käigus, võttes asjakohaseid meetmeid, sealhulgas ka seadusandluses, et muu hulgas:

[...]

h) edendada puuetega inimeste tööhõivet erasektoris asjakohaste poliiticate ja meetmetega, mille hulka võivad kuuluda positiivsed meetmed, soodustused ja muud meetmed võrdsete võimaluste loomiseks;

[...]

Liidu õigus

6 Direktiivi 2000/78 põhjendus 27 on sõnastatud järgmiselt:

„24. juuli 1986. aasta soovitus 86/379/EMÜ puuetega inimeste tööhõive kohta ühenduses [(EÜT 1986, L 225, lk 43)] kehtestas nõukogu suunised, milles tuuakse näiteid positiivsest toimimisviisist puuetega inimeste tööhõive ja koolituse edendamisel, ja 17. juuni 1999. aasta resolutsioonis puuetega inimeste võrdsete tööhõivevõimaluste kohta [(EÜT 1999, C 186, lk 3)] kinnitas nõukogu, et erilist tähelepanu tuleb muu hulgas pöörata puuetega inimeste töölevõtmisele, nende töö säilitamisele, koolitusele ja eluaegsele õppimisele.“

7 Direktiivi 2000/78 artikli 1 kohaselt on selle direktiivi eesmärk „kehtestada üldine raamistik, et võidelda usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimise vastu töö saamisel ja kutsealale pääsemisel ning tagada liikmesriikides võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine.“

8 Selle direktiivi artikkel 2 „Diskrimineerimise mõiste“ sätestab:

„1. Käesoleva direktiivi kohaldamisel tähendab „võrdse kohtlemise põhimõte“, et ei esine otseselt ega kaudset diskrimineerimist ühelgi artiklis 1 nimetatud põhjusel.

2. Lõike 1 kohaldamisel:

a) peetakse otseseks diskrimineerimiseks seda, kui ükskõik millisel artiklis 1 nimetatud põhjusel koheldakse ühte inimest halvemini, kui on koheldud, koheldakse või võidakse kohelda teist inimest samalaadses olukorras;

b) peetakse kaudseks diskrimineerimiseks seda, kui väliselt neutraalne säte, kriteerium või tava seab konkreetse usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumusega isikud teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda, välja arvatud juhul, kui:

- i) kõnealusel sätel, kriteeriumil või taval on objektiivselt põhjendatav õigustatud eesmärk ja selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud, või kui
- ii) teatava puudega inimeste puhul tööandja või iga isik või organisatsioon, kelle suhtes käesolev direktiiv kehtib, on vastavalt siseriiklikele õigusaktidele kohustatud võtma artiklis 5 sisalduvate põhimõtetega kooskõlas olevaid asjakohaseid meetmeid, et kõrvaldada sellisest sättest, kriteeriumist või tavast tulenevat halvemust.

[...]

9 Direktiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt:

„Ühendusele antud pädevuse piires kohaldatakse käesolevat direktiivi kõikide isikute suhtes nii avalikus kui ka erasektoris, sealhulgas avalik-õiguslike isikute suhtes, kui kõne all on:

[...]

c) töö saamise ja töö tingimused, kaasa arvatud töölt vabastamine ja töötasu;

[...]“

- 10 Direktiivi artikli 4 „Kutsenõuded“ lõikes 1 on sätestatud:

„Olenemata artikli 2 lõigetest 1 ja 2, võivad liikmesriigid ette näha, et erinevat kohtlemist ükskõik millise artiklis 1 nimetatud põhjusega seotud omaduse alusel ei peeta diskrimineerimiseks, kui see omadus on teatud kutsetegevuse laadi või sellega liituvate tingimuste tõttu oluline ja määrav kutsenõue, tingimusel, et eesmärk on õigustatud ja nõue sellega proportsionaalne.“

- 11 Direktiivi 2000/78 artikkel 7 „Positiivne toimimisviis“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Silmas pidades täieliku võrdõiguslikkuse tegelikku tagamist, ei takista võrdse kohtlemise põhimõte ühtki liikmesriiki säilitamast või kehtestamast erimeetmeid ükskõik millise artiklis 1 nimetatud põhjusega seotud halvemuse ärahoidmiseks või heastamiseks.

2. Puuetega inimeste osas ei piira võrdse kohtlemise põhimõtte liikmesriikide õigust säilitada või vastu võtta tööl tervisekaitset ja ohutust käsitlevaid sätteid või kohaldada meetmeid, mille eesmärk on luua või säilitada norme või soodustusi, mis kaitsevad või edendavad puuetega inimeste töökeskkonda integreerimist.“

Bulgaaria õigus

- 12 Tööseadustik (kodeks na truda) (*DV* nr 26, 1.4.1986, ja nr 27, 4.4.1986), mis jõustus 1. jaanuaril 1987, on artikli 1 sõnastuse kohaselt peamine õigusakt, mis „reguleerib tööõiguslikke suhteid töötaja ja tööandja vahel ning nendega vahetult seotud muid suhteid“.

- 13 Tööseadustiku artikli 328, mis reguleerib töösuhte lõpetamist töölepingu ülesütlemisega tööandja poolt, lõike 1 punkt 2 sätestab:

„Artikli 326 lõikes 2 sätestatud tähtaegu järgides võib tööandja töölepingu töötajale või teenistujale saadetava kirjaliku avaldusega üles öelda järgmistel juhtudel:

[...]

2. ettevõtte osalise sulgemise või töökohtade kaotamise korral;

[...]“

- 14 Tööseadustiku artikli 333 „Kaitse töölepingu ülesütlemise eest“ lõike 1 punkt 3 näeb ette:

„Artikli 328 lõike 1 punktides 2, 3, 5 ja 11 ning artikli 330 lõike 2 punktis 6 nimetatud juhtudel saab tööandja töösuhte lõpetada vaid tööinspeksiooni eelneva nõusoleku korral, kui tegemist on:

[...]

3. töötaja[ga] [...], kes põeb tervishoiuministri määruses nimetatud haigust;

[...]“

- 15 Halduskorralduse seadus (zakon za administratsiata) (*DV* nr 130, 5.11.1998), mis jõustus 6. detsembril 1998, reguleerib haldusasutuste ülesehitust. Selle seaduse artikkel 12 sätestab:

„1. Haldusasutustes töötavad ametnikud ja töötajad.

2. Ametnike ametisse nimetamise kord ja personalieeskirjad määratakse kindlaks seadusega.
3. Haldusasutustes töölepingu alusel töötavate isikute töölevõtmisele on kohaldatavad tööseadustiku sätted.“

16 Avaliku teenistuse seaduse (zakon za darzhavnia sluzhitel) (DV nr 67, 27.7.1999), mis jõustus 27. augustil 1999, artikli 1 alusel reguleerib see akt „riigi ja ametniku vahelise teenistussuhte sisu ja lõpetamist teenistusülesannete täitmisel ja täitmise korral, kui eriseadustes ei ole sätestatud teisiti“.

17 Avaliku teenistuse seaduse artikli 106, mis reguleerib teenistussuhte lõpetamist ametisse nimetanud asutuse poolt, lõike 1 punktis 2 on sätestatud:

„Ametisse nimetav asutus võib teenistussuhte ühekuulise etteteatamistähtajaga üles öelda järgmistel juhtudel:

[...]

2. ametikoha kaotamise korral;

[...]“

18 Avaliku teenistuse seadus ei sisalda sätteid, mille sisu vastaks tööseadustiku artikli 333 lõike 1 punkti 3 sisule.

19 Rahvatervise ministeeriumi ja Bulgaaria ametiühingute kesknõukogu poolt vastu võetud määruse nr 5, mis käsitleb haigusi, mida põdevatele töötajatele on vastavalt tööseadustiku artikli 333 lõikele 1 tagatud erikaitse (naredba n° 5 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashiti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1 ot kodeksa na trud) (DV nr 33, 28.4.1987), artikkel 1 sätestab:

„Ettevõtte osalise sulgemise, töökohtade kaotamise või töö peatamise korral rohkem kui 30 päevaks võib ettevõtja järgnevalt loetletud haigusi põdevate töötajate töölepingu üles öelda vaid vastava piirkonna tööinspeksiooni eelneval nõusolekul:

[...]

5. psüühiline haigus;

[...]“

20 Diskrimineerimisvastase kaitse seadus (zakon za zashtita ot diskriminatsia) (DV nr 86, 30.9.2003), mis jõustus 1. jaanuaril 2004, on normatiivakt, mis reguleerib kaitset kõikide diskrimineerimisvormide vastu ja aitab neid ära hoida, võttes üle direktiivid võrdse kohtlemise valdkonnas.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

21 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et P. Milkova töötas alates 10. oktoobrist 2012 agentuuri erastamisjärgse kontrolli talituse erastamislepingute kontrolli osakonna noorempetsialisti ametikohal. Agentuur on üles ehitatud nii, et ametikohtadel võivad tööülesandeid täita nii ametnikud – nagu P. Milkova – kui ka töötajad

22 2014. aasta jooksul vähendati ametikohtade arvu agentuuris 105-lt 65-le.

- 23 Petya Milkovale saadeti koondamisteade, mille kohaselt tema ametikoha kaotamise tõttu lõpetatakse teenistussuhe temaga ühekuulise etteteatamistähtajaga.
- 24 Agentuuri tegevdirectori korraldusega lõpetati teenistussuhe Petya Milkovaga alates 1. märtsist 2014 vastavalt avaliku teenistuse seaduse artikli 106 lõike 1 punktile 2.
- 25 P. Milkova esitas nimetatud otsuse peale kaebuse Administrativen sad Sofia-grad'ile (Sofia halduskohus, Bulgaaria), väites, et tema teenistussuhte lõpetamine ilma tööinspeksiooni eelneva nõusolekuta, mis on ette nähtud tööseadustiku artikli 333 lõike 1 punktis 3, oli õigusvastane. Nimetatud kohus jättis selle kaebuse rahuldamata, kuna kohaldatavat seadust ei olnud rikutud. Selle kohtu sõnul ei kohaldata artikli 333 lõike 1 punkti 3 ametnike teenistussuhte lõpetamisele. Sellest järelduks, et isegi kui asjaomane isik kannatab vaimsete häirete all, mistõttu on tal töövõimekaotus 50%, on põhikohtuasjas käsitlusel olev teenistussuhte lõpetamine seaduslik.
- 26 Nimetatud kohtu otsuse peale Varhoven administrativen sad'i (Bulgaaria kõrgeim halduskohus) esitatud kassatsioonkaebuses jäi P. Milkova kindlaks oma esimese astme kohtus tõstatatud argumentidele ja väitele, et see otsus, millega tööandja teenistussuhte lõpetas, oli õigusvastane.
- 27 Agentuuri tegevdirectori leidis, et niisugune nõusolek ei ole vajalik ja et vaidlustatud otsus on õiguspärane.
- 28 Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et väidetav erinev kohtlemine ei tugine mitte „puudest“ tulenevale isikuomadusele, vaid õigussuhte erinevusele, mille alusel asjaomased isikud kutsealaselt tegutsevad, ei välista see kohus, et niisugused õigusnormid nagu põhikohtuasjas võiksid olla vastuolus nõudega tagada puuetega isikute võrdne kohtlemine töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, mis on ette nähtud liidu õiguses ja ÜRO konventsioonis.
- 29 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul võeti täiendav kaitse, mis oli 1987. aastal tagatud kõikidele teatava puudega inimestele, tegelikkuses avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmisega 1999. aastal ära ametnikelt, ilma et seaduseelnõu koostajad oleksid seda sõnaselgelt põhjendanud. See kaitse jäeti siiski jõusse kõigi töötajate, sealhulgas avaliku sektori töötajate suhtes.
- 30 Lisaks kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus selles, millises ulatuses saab Bulgaaria Vabariigi õigusnorme, mis kujutavad endast puuetega inimeste kaitseks võetud erimeetmeid, kuid kehtivad vaid töölepingu alusel töötavate isikute suhtes, ka juhul, kui nad oleksid võetud tööle avalikus teenistuses, pidada „positiivseks toimumisviisiks“ direktiivi 2000/78 artikli 7 tähenduses.
- 31 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab sõnaselgelt 18. märtsi 2014. aasta kohtuotsusele Z. (C-363/12, EU:C:2014:159), mille kohaselt direktiivi 2000/78 tuleb tõlgendada kooskõlas ÜRO konventsiooniga, mis selle kohtu sõnul nõuab puuetega inimestele seadusega võrdset ja tõhusat õiguslikku kaitset mis tahes alustel toimuva diskrimineerimise eest, ja seda mitte üksnes teatavate kaitstavate tunnuste alusel, mis on kindlaks määratud liidu teiseses õiguses.
- 32 Neil asjaoludel otsustas Varhoven administrativen sad (kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas [...] ÜRO konventsiooni artikli 5 lõige 2 lubab liikmesriikidel näha seadusega ette eelnevat erikaitset koondamise eest vaid puuetega inimestele, kes on töölepingu alusel töötajad, mitte aga samasuguste puuetega ametnikele?
 2. Kas direktiivi 2000/78 artikliga 4 ja teiste sätetega on kooskõlas liikmesriigi õigusnormid, mis tagavad eelneva erikaitse koondamise eest vaid puuetega inimestele, kes on töölepingu alusel töötajad, mitte aga samasuguste puuetega ametnikele?

3. Kas direktiivi 2000/78 artikkel 7 lubab näha eelnevat erikaitset koondamise eest ette vaid puuetega inimestele, kes töötavad töölepingu alusel, mitte aga samasuguste puuetega ametnikele?
4. Kui esimesele ja kolmandale küsimusele vastatakse eitavalt: kas rahvusvahelise õiguse ja ühenduse õiguse sätete järgimine nõuab käesoleva kohtuasja asjaolusid arvestades, et liikmesriigi seadusandja poolt töölepingu alusel töötavatele puuetega inimestele ette nähtud eelnev erikaitse koondamise eest on kohaldatav ka samasuguste puuetega ametnikele?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene ja kolmas küsimus

- 33 Oma esimese ja kolmanda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2000/78 sätteid ja täpsemalt selle artiklit 7 tuleb koostoimes ÜRO konventsiooniga tõlgendada nii, et nende alusel on lubatud niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitusel, mis annavad töölepingu alusel töötavatele teatava puudega isikutele eelneva erikaitse koondamise eest, jättes samasuguse puudega ametnike suhtes niisuguse kaitse kohaldamata.
- 34 Kõigepealt tuleb märkida, et nagu ilmneb direktiivi 2000/78 artiklist 1, on selle direktiivi eesmärk kehtestada üldine raamistik, et võidelda nimetatud artiklis toodud põhjustel aset leidva, sealhulgas puude alusel diskrimineerimise vastu tööle saamisel ja kutsealale pääsemisel. Selles osas, nagu ilmneb muu hulgas sama direktiivi artikli 2 lõikest 1, kohaldatakse seal sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet nendel alustel, mis on ammendavalt loetletud selle artiklis 1 (kohtuotsused, 7.7.2011, Agafitei jt, C-310/10, EU:C:2011:467, punkt 34, ja 21.5.2015, SCMD, C-262/14, ei avaldata, EU:C:2015:336, punkt 29).
- 35 Siit järeldub, et analüüsida tuleb küsimust, kas niisugune olukord nagu põhikohtuasjas käsitusel kuulub direktiivi 2000/78 kohaldamisalasse.
- 36 Esiteks, mõiste „puue“ direktiivi 2000/78 tähenduses tähendab füüsilisest, vaimsest või psüühilisest kahjustusest tingitud pikaajalist piirangut, mis võib koostoimes erinevate takistustega tõkestada asjaomase isiku täielikku ja tõhusat osalemist tööelus teiste töötajatega võrdsetel alustel (kohtuotsus, 1.12.2016, Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 37 Euroopa Kohtule esitatud toimikust ilmneb, et P. Milkova vaimsed häired on „puue“ direktiivi 2000/78 tähenduses.
- 38 Teiseks kohaldatakse artikli 3 lõike 1 punkti c järgi seda direktiivi liidule antud pädevuse piires kõikide isikute suhtes nii avalikus kui ka erasektoris, kui kõne all on muu hulgas töölt vabastamine.
- 39 Sellest lähtuvalt, nagu ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 46 märkis, kuulub kord, mida kohaldas P. Milkovale tema tööandjast avalik-õiguslik üksus tema personalieeskirjade järgse teenistussuhte lõpetamisel, nimetatud direktiivi esemelisesse kohaldamisalasse.
- 40 Eelotsusetaotluse kohaselt ei saa põhikohtuasjas käsitluse olev erinev kohtlemine tugineda mõnele direktiivi 2000/78 artiklis 1 loetletud alusele, vaid seda kohaldatakse hoopis lähtuvalt töösuhte olemusest liikmesriigi õigusnormide tähenduses.
- 41 Nimelt tuleneb liikmesriigi õiguslikust raamistikust, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus seda esitleb, et tööseadustiku artikli 333 lõike 1 punkt 3 näeb koostoimes sama seadustiku artikli 328 lõike 1 punktiga 2 ette, et pädev ametiasutus, see tähendab tööinspeksioon peab andma eelneva nõusoleku, enne kui töökohtade kaotamise tõttu võib lõpetada töölepingu töötajaga, kellel on mõni määruse nr 5,

mis käsitleb haigusi, mida põdevatele töötajatele on vastavalt tööseadustiku artikli 333 lõikele 1 tagatud erikaitse, artikli 1 lõikes 1 nimetatud haigus, sealhulgas „vaimne häire“, mis on nimetatud käesolevas kohtuasjas tähtsust omavas punktis 5. Eelotsusetaotlusest ilmneb, et eelnev nõusolek ei ole kohaldatav juhul, kui personalieeskirjade järgne teenistussuhe lõpeb ametikohtade kaotamise tõttu avaliku teenistuse seaduse artikli 106 lõike 1 punkti 2 kohaselt.

- 42 Seega ei tundu, et põhikohtuasjas käsitlusel olevad liikmesriigi õigusnormid kehtestaksid otseselt puude alusel erineva kohtlemise direktiivi 2000/78 artikli 1 tähenduses koosmõjus artikli 2 lõike 2 punktiga a, kuna selle aluseks on kriteerium, mis ei ole lahutamatult seotud puudega (vt analoogia alusel kohtuotsus, 11.4.2013, HK Danmark, C-335/11 ja C-337/11, EU:C:2013:222, punktid 72–74).
- 43 Lisaks ei ilmne Euroopa Kohtule esitatud toimiku ühestki elemendist, et põhikohtuasjas käsitlusel olevate liikmesriigi õigusnormide tagajärjel, mis on küll esitatud neutraalses sõnastuses, see tähendab viidates teistele kriteeriumidele, käesoleval juhul töösuhte olemusele, mis ei ole seotud kaitstud tunnusega, käesoleval juhul puudega, satuksid eeskätt nende tunnustega isikud ebasoodsasse olukorda, mis hõlmab kaudset diskrimineerimist seda mõistet puudutava Euroopa Kohtu praktika tähenduses (vt selle kohta kohtuotsus, 18.3.2014, Z., C-363/12, EU:C:2014:159, punkt 53).
- 44 Lõpetuseks, mis puudutab töösuhte kui sellise alusel diskrimineerimist, siis on Euroopa Kohus otsustanud, et niisugune diskrimineerimine ei kuulu direktiiviga 2000/78 kehtestatud üldisesse raamistikku (vt selle kohta kohtuotsus, 7.7.2011, Agafitei jt, C-310/10, EU:C:2011:467, punktid 31–35).
- 45 Käesoleval juhul väidab Bulgaaria valitsus siiski, et niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitlusel, mis teevad vahet puudega ja ilma puudeta töötajatel koondamise korral eelnevat erikaitset puudutavas osas, mis on ette nähtud üksnes nendele esimestele töötajatele, tähendavad sisuliselt „positiivset toimimisviisi“ direktiivi 2000/78 artikli 7 lõike 2 tähenduses.
- 46 Selles osas tasub meeles pidada, et nimetatud säte võimaldab teha vahet puude alusel, tingimusel et see kuulub töötervishoidu ja tööohutust puudutavate sätete hulka või meetmete hulka, millega tahetakse luua või säilitada norme ja soodustusi, mis kaitsevad või edendavad puuetega isikute töökeskkonda integreerimist. Seega aitab niisugune eristamine puuetega inimeste kasuks saavutada direktiivi 2000/78 eesmärki, mis on välja toodud selle artiklis 1, nimelt võidelda käesoleval juhul puude alusel diskrimineerimise vastu töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, et tagada asjaomases liikmesriigis võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine (vt selle kohta kohtuotsus, 17.7.2008, Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, punkt 42).
- 47 Nimelt on direktiivi 2000/78 artikli 7 lõike 2 eesmärk lubada erimeetmeid puuetega inimesi puudutava ebavõrdsuse ärahoidmiseks või heastamiseks, mis võib esineda nende ühiskondlikus, täpsemalt nende tööelus, ning jõuda neid ebavõrdsusi vähendades sisulise, mitte formaalse võrdsuseni.
- 48 Seda tõlgendust toetab ÜRO konventsioon, millele väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib tugineda direktiivi 2000/78 tõlgendamisel, mis peab võimaluse piires olema kooskõlas selle konventsiooniga (kohtuotsus, 1.12.2016, Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 49 Nimelt on oluline ühelt poolt märkida, et ÜRO konventsiooni artikli 27 lõike 1 punkti h kohaselt kaitsevad ja soodustavad osalisriigid õiguse tööle teostamist, kaasa arvatud nende isikute puhul, kellel on tekkinud puue töötamise käigus, võttes asjakohaseid meetmeid, sealhulgas ka seadusandluses, et muu hulgas edendada puuetega inimeste tööhõivet erasektoris asjakohaste poliitikate ja meetmetega, mille hulka võivad kuuluda positiivsed meetmed, soodustused ja muud meetmed. Teiselt poolt tunnistavad selle konventsiooni artikli 5 lõike 1 kohaselt samad osalisriigid, et kõik inimesed on seaduse ees võrdsed ning neil on ilma mingi diskrimineerimiseta õigus seaduse võrdsele kaitsele ja

võrdsetele hüvedele, ning nimetatud konventsiooni artikli 5 lõige 4 annab sõnaselgelt loa erimeetmeteks, mis on vajalikud, et kiirendada puuetega inimeste faktilise võrdsuse saavutamist või see tegelikult saavutada.

- 50 Eeltoodust tuleneb, et põhikohtuasjas käsitlusel olevad õigusnormid kuuluvad direktiivi 2000/78 artikli 7 lõike 2 kohaldamisalasse ning taotleavad sellistena liidu õigusega hõlmatud eesmärki Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika tähenduses, mis puudutab seda, kuidas määrata kindlaks, kas liikmesriigi meetme puhul on tegemist liidu õiguse kohaldamisega Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 51 lõike 1 tähenduses (vt selle kohta kohtuotsused, 6.3.2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punktid 22 ja 25 ning seal viidatud kohtupraktika, ja 10.7.2014, Julián Hernández jt, C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 37).
- 51 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peavad liikmesriigid liidu õiguse kohaldamisel järgima liidu õiguskorras tagatud põhiõigusi ning liidu õiguse üldpõhimõtteid (vt selle kohta kohtuotsus, 10.7.2014, Julián Hernández jt, C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 33).
- 52 Nagu ilmneb direktiivi 2000/78 artikli 7 lõikest 2, ei võimalda asjaolu, et liikmesriigid ei ole kohustatud säilitama või võtma niisuguseid meetmeid, nagu on ette nähtud selles sättes, vaid neil on selles osas kaalutusõigus, teha järeldust, et niisugused liikmesriikide kehtestatud eeskirjad nagu põhikohtuasjas käsitlusel jääksid liidu õiguse kohaldamisalast välja (vt analoogia alusel kohtuotsused, 21.12.2011, N. S. jt, C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punktid 64–69, ja 22.10.2013, Sabou, C-276/12, EU:C:2013:678, punkt 26).
- 53 Selles osas tuleb samuti meeles pidada, et kui liidu õigusnormid jätavad liikmesriikidele vabaduse valida mitme rakendamisviisi vahel, peavad liikmesriigid oma kaalutusõigust rakendama liidu õiguse üldpõhimõtteid järgides, mille hulka kuulub ka võrdse kohtlemise põhimõte (vt selle kohta kohtuotsused, 20.6.2002, Mulligan jt, C-313/99, EU:C:2002:386, punkt 46, ja 16.7.2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punkt 56, ning kohtumäärus, 16.1.2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punkt 17).
- 54 Siit järeldub, et põhikohtuasjas kohaldatavad liikmesriigi õigusnormid rakendavad liidu õigust, mis tähendab seda, et käesoleval juhul tuleb kohaldada nii liidu õiguse üldpõhimõtteid, nagu eeskätt võrdse kohtlemise põhimõtet, kui ka hartat (vt selle kohta kohtuotsus, 10.7.2014, Julián Hernández jt, C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 33).
- 55 Võrdse kohtlemise põhimõte kui liidu õiguse üldpõhimõte, millele on pühendatud harta artiklid 20 ja 21, nõuab, et sarnaseid olukordi ei koheldaks erinevalt ja erinevaid olukordi ei koheldaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud (kohtuotsused, 22.5.2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, punkt 43, ja 21.12.2016, Vervloet jt, C-76/15, EU:C:2016:975, punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika). Erinev kohtlemine on põhjendatud, kui see põhineb objektiivsel ja mõistlikul kriteeriumil, see tähendab kui see on kooskõlas õiguspärase eesmärgiga, mida asjassepuutuvate õigusnormidega saavutada soovitakse, ja kui erinevus on proportsionaalne selle kohtlemisega taotletud eesmärgi suhtes (kohtuotsus, 22.5.2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 56 Võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise kindlakstegemiseks vajalikku olukordade sarnasuse nõuet tuleb hinnata kõiki neid olukordi iseloomustavaid asjaolusid arvesse võttes (vt eelkõige kohtuotsused, 16.12.2008, Arcelor Atlantique ja Lorraine jt, C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 25, ning 1.10.2015, O, C-432/14, EU:C:2015:643, punkt 31).
- 57 Veel tuleb täpsustada, et esiteks ei ole nõutud mitte seda, et olukorrad oleksid identsed, vaid üksnes seda, et need oleksid sarnased, ning teiseks tuleb olukordade sellist sarnasust hinnata mitte üldiselt ja abstraktselt, vaid konkreetselt kõnealuse eristamise kehtestanud liikmesriigi õigusnormide esemest ja

eesmärgist lähtudes (vt selle kohta kohtuotsused, 10.5.2011, Römer, C-147/08, EU:C:2011:286, punkt 42; 12.12.2013, Hay, C-267/12, EU:C:2013:823, punkt 33, 15.5.2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, punkt 67, ning 1.10.2015, O, C-432/14, EU:C:2015:643, punkt 32).

- 58 Seega peab olukordade võrdlemine tuginema analüüsil, mis keskendub kõigile liikmesriigi õigusnormidele, mis reguleerivad ühelt poolt konkreetse puudega töötajate positsiooni ja teiselt poolt sama puudega ametnike positsiooni, nagu tuleneb käesolevas asjas kohaldatavatest asjakohastest liikmesriigi õigusnormidest, võttes arvesse põhikohtuasjas käsitletava koondamise vastase kaitse eesmärki.
- 59 Selles osas tuleb esmalt rõhutada, et tõstatades Bulgaaria õiguses ette nähtud erikaitse küsimuse, täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et selle kaitse eesmärk on tagada, et selleks ette nähtud asutus hindab koondamise mõju asjaomase isiku tervisele ning otsustab, kas anda selleks nõusolek või mitte.
- 60 Seega on niisuguste õigusnormide nagu põhikohtuasjas käsitlel eesmärk kaitsta töötajat mitte lähtuvalt sellest, milline on tema töösuhte õiguslik alus, vaid tema tervislikust seisundist lähtuvalt põhjustel.
- 61 Niisuguste õigusnormide alusel konkreetse puudega töötajate ja sama puudega ametnike eristamine ei näi selle õigusnormi eesmärki silmas pidades asjakohane, seda enam et need puuetega inimeste kategooriad võivad mõlemad töötada samas haldusasutuses.
- 62 Mis puudutab põhikohtuasjas väidetud erinevat kohtlemist, siis on liikmesriigi kohtu ülesanne kontrollida, kas kohaldatavad liikmesriigi õigusnormid kogumis pakuvad puudega ametnikele samaväärsel tasemel kaitset kui see, mis on ette nähtud avalikus sektoris töötavate puudega isikute puhul tööinspektsiooni eelneva nõusoleku mehhanismiga.
- 63 Lõpetuseks, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks otsustama, et võrreldavas olukorras olevate isikute grupe on koheldud erinevalt, on lõpuks ikkagi selle kohtu – ainsa, kellel on pädevus hinnata tema menetluses oleva vaidluse asjaolusid ja tõlgendada kohaldatavat liikmesriigi õigust – otsustada, kas ja millises ulatuses on niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitlel võrdse kohtlemise põhimõtet silmas pidades objektiivselt põhjendatud.
- 64 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esimesele ja kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 2000/78 artikli 7 lõiget 2 tuleb koostoimes ÜRO konventsiooniga ja võrdse kohtlemise põhimõttega, millele on pühendatud harta artiklid 20 ja 21, tõlgendada nii, et selle alusel on lubatud niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitlel, mis annavad teatava puudega töötajatele eelneva erikaitse koondamise eest, jättes samasuguse puudega ametnike suhtes niisuguse kaitse kohaldamata, välja arvatud juhul, kui on tuvastatud võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus. Selle kontrollimise käigus peab olukordade võrdlemine tuginema analüüsil, mis keskendub kõigile liikmesriigi õigusnormidele, mis reguleerivad ühelt poolt konkreetse puudega töötajate positsiooni ja teiselt poolt sama puudega ametnike positsiooni, võttes arvesse põhikohtuasjas käsitletava koondamise vastase kaitse eesmärki.

Neljas küsimus

- 65 Oma neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas esimesele ja kolmandale küsimusele eitava vastuse andmise korral nõuab liidu õiguse järgimise kohustus seda, et niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas käsitlel laiendatakse teatava puudega töötajaid kaitsvate liikmesriigi õigusnormide kohaldamisala selleks, et nendest kaitsvatest eeskirjadest saaksid kasu ka sama puudega ametnikud.

- 66 Selles osas tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktikast nähtub, et kui on tuvastatud liidu õiguse vastane diskrimineerimine, ja seni, kuni võrdset kohtlemist tagavaid meetmeid ei ole kehtestatud, saab võrdsuse põhimõtte järgimise tagada üksnes sellega, et ebasoodsamas olukorras olevatele isikutele antakse samad eelised, mis on soodsamas olukorras olevatel isikutel (kohtuotsused, 26.1.1999, Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, punkt 57; 22.6.2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, punkt 51, ning 28.1.2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punkt 46). Ebasoodsamas olukorras olevad isikud tuleb seada samasse olukorda kui soodsamas olukorras olevad isikud (kohtuotsus, 11.4.2013, Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, punkt 35).
- 67 Sellisel juhul peab liikmesriigi kohus jätma kohaldamata mis tahes diskrimineeriva siseriikliku sätte, ilma et ta peaks eelnevalt taotlema või ootama ära selle sätte tühistamist seadusandja poolt, ning kohaldama ebasoodsamas olukorras olevate isikute suhtes samu norme, mida kohaldatakse soodsamas olukorras olevate isikute suhtes (kohtuotsus, 12.12.2002, Rodríguez Caballero, C-442/00, EU:C:2002:752, punkt 43; 7.9.2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, punkt 46, ning 21.6.2007, Jonkman jt, C-231/06–C-233/06, EU:C:2007:373, punkt 39). Selline kohustus on siseriiklikul kohtul olenemata sellest, kas siseriiklikus õiguses on olemas normid, mis talle selleks pädevuse annavad (kohtuotsus, 7.9.2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, punkt 46).
- 68 Selles osas täpsustab Euroopa Kohus, et seda lahendust saab kohaldada ainult kehtiva lähtepunkti olemasolul (kohtuotsused, 19.6.2014, Specht jt, C-501/12–C-506/12, C-540/12 ja C-541/12, EU:C:2014:2005, punkt 96, ning 28.1.2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punkt 47). Niisugune lähtepunkt on põhikohtuasjas aga olemas.
- 69 Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastaks, et võrdse kohtlemise põhimõtet ei ole järgitud, siis järelikult oleksid niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitusel vastuolus direktiivi 2000/78 artikli 7 lõikega 2 koostoimes ÜRO konventsiooniga. Kehtiva korraga soodsamasse olukorda seatud töötajate suhtes kohaldatav kord kujutaks endast seega ainsat kehtivat lähtepunkti. Seega tähendaks võrdse kohtlemise taastamine niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas käsitusel kehtiva korraga ebasoodsamas olukorras olevatele puuetega ametnikele samade soodustuste andmist kui need, mida saavad selle korra alusel soodustatud puuetega töötajad, eeskätt mis puudutab koondamiste korral ette nähtud eelnevat erikaitset ja hõlmates tööandja kohustust saada enne töösuhte lõpetamist tööinspektsiooni eelnev nõusolek (vt analoogia alusel kohtuotsus, 28.1.2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punkt 48).
- 70 Eeltoodud kaalutlustest järeldub, et neljandale küsimusele tuleb vastata, et juhul, kui direktiivi 2000/78 artikli 7 lõikega 2 koostoimes ÜRO konventsiooniga ja võrdse kohtlemise põhimõttega oleksid vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitusel, siis nõuaks liidu õiguse järgimise kohustus seda, et teatava puudega töötajaid kaitsvate liikmesriigi õigusnormide kohaldamisala laiendatakse selleks, et nendest kaitsvatest eeskirjadest saaksid kasu ka sama puudega ametnikud.

Teine küsimus

- 71 Oma teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2000/78 artikkel 4 koos kõigi teiste selle õigusnormi sätetega võimaldavad õiguslikku raamistikku, mis annab eelneva erikaitse koondamise vastu teatava puudega töötajatele, mitte aga sama puudega ametnikele.
- 72 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tulenevalt on eelotsusetaotluse sisu nõuded sõnaselgelt esitatud Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 94 ning eelotsusetaotluse esitanud kohus peab ELTL artikli 267 alusel koostöö tegemisel neid teadma ja nendest rangelt kinni pidama (kohtuotsused, 5.7.2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 19, ning 10.11.2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 73 Seega peab eelotsusetaotluse esitanud kohus välja tooma täpsed põhjused, miks tal tekkisid küsimused liidu õiguse teatavate sätete tõlgendamise kohta ja miks ta peab vajalikuks pöörduda eelotsuse küsimustega Euroopa Kohtu poole. Euroopa Kohus on juba selgitanud, et on möödapääsmatult vajalik, et liikmesriigi kohus selgitaks kas või minimaalselt põhjusi, mille alusel ta on valinud välja liidu õiguse sätteid, mida ta palub tõlgendada, samuti seost, mille ta on tuvastanud nende sätete ja tema menetluses olevas kohtuasjas kohaldatavate siseriiklike õigusnormide vahel (kohtuotsused, 10.3.2016, *Safe Interenvíos*, C-235/14, EU:C:2016:154, punkt 115, ja 10.11.2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, punkt 62).
- 74 Selles osas tuleb rõhutada, et eelotsusetaotluses esitatav teave ei pea mitte ainult võimaldama Euroopa Kohtul anda tarvilikke vastuseid, vaid see peab andma ka liikmesriikide valitsustele ja teistele huvitatud pooltele võimaluse esitada Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 23 alusel oma seisukohad (kohtuotsus, 10.11.2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, punkt 63, ning selle kohta ka kohtuotsus, 5.7.2016, *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 20).
- 75 Käesoleval juhul piirdub eelotsusetaotluse esitanud kohus teise küsimuse esitamisega, jättes selle kohta eelotsusetaotluses täpsemad selgitused andmata. Nimelt piirdub ta üldise viitega direktiivi 2000/78 artiklile 4 koos kõigi teiste selle õigusnormi sätetega, näitamata nende sätete ja põhikohtuasjas käsitletavate liikmesriigi õigusnormide seost.
- 76 Selliste lünkade tõttu ei võimalda eelotsusetaotlus ei liikmesriikide valitsustel ja teistel huvitatud isikutel Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 23 tähenduses esitada teise küsimuse kohta tarvilikke seisukohti ega Euroopa Kohtul anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule põhikohtuasja lahendamiseks tarvilikku vastust (vt analoogia alusel kohtuotsus, 10.11.2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, punkt 66).
- 77 Neil asjaoludel on teine küsimus vastuvõetamatu.

Kohtukulud

- 78 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

- 1. Nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, artikli 7 lõiget 2 tuleb koostoides Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsiooniga, mis on Euroopa Ühenduse nimel heaks kiidetud nõukogu 26. novembri 2009. aasta otsusega 2010/48/EÜ, ja võrdse kohtlemise põhimõttega, millele on pühendatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid 20 ja 21, tõlgendada nii, et selle alusel on lubatud niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitusel, mis annavad teatava puudega töötajatele eelneva erikaitse koondamise eest, jättes samasuguse puudega ametnike suhtes niisuguse kaitse kohaldamata, välja arvatud juhul, kui on tuvastatud võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus. Selle kontrollimise käigus peab olukordade võrdlemine tuginema analüüsil, mis keskendub kõigile liikmesriigi õigusnormidele, mis reguleerivad ühelt poolt konkreetse puudega töötajate positsiooni ja teiselt poolt sama puudega ametnike positsiooni, võttes arvesse põhikohtuasjas käsitletava koondamise vastase kaitse eesmärki.**

- 2. Juhul kui direktiivi 2000/78 artikli 7 lõikega 2 koostoimes Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsiooniga ja võrdse kohtlemise põhimõttega oleksid vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitusel, siis nõuaks liidu õiguse järgimise kohustus seda, et teatava puudega töötajaid kaitsvate liikmesriigi õigusnormide kohaldamisala laiendatakse selleks, et nendest kaitsvatest eeskirjadest saaksid kasu ka sama puudega ametnikud.**

Allkirjad