



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

19. detsember 2012*

Eelotsusetaotlus — Mõiste „liikmesriigi kohus” ELTL artikli 267 tähenduses — Menetlus, mille eesmärk on teha kohtuotsuse jõudu omav lahend — Siseriiklik kontrollikoda, kes teeb otsuse avaliku sektori kulude eelneva kinnitamise üle — Vastuvõetamatus

Kohtuasjas C-363/11,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Elegktiko Synedrio (Kreeka) 1. juuli 2011. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 7. juulil 2011, menetluses

Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou

versus

Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou,

menetluses osales:

Konstantinos Antonopoulos,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: K. Lenaerts kolmanda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud E. Juhász, G. Arestis, J. Malenovský (ettekandja) ja T. von Danwitz,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: ametnik K. Sztranc-Sławiczek,

arvestades kirjalikus menetluses ja 14. juuni 2012. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- K. Antonopoulos, esindajad: *dikigoros* D. Perpataris ja *dikigoros* K. E. Proiskos,
- Kreeka valitsus, esindajad: E.-M. Mamouna, A. Samoni-Rantou ja S. Vodina,
- Euroopa Komisjon, esindajad: M. Patakia ja M. van Beek,

olles 20. septembri 2012. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: kreeka.

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada:
 - Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikleid 12, 20, 21 ja 28;
 - ELTL artikli 153 lõike 1 punkti b ja artiklit 5, ning
 - 18. märtsil 1999 sõlmitud raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta (edaspidi „raamkokkulepe”), mis on lisatud nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivile 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Töandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta (EÜT L 175, lk 43; ELT eriväljaanne 05/03, lk 368), klausli 3 punkti 2 ja klausli 4 punkti 1.
- 2 Elegktiko Synedrio (kontrollikoda, Kreeka) esitas selle taotluse Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou (kultuuriväärtuste ja turismiministeriumi juures asuv Elegktiko Synedrio audiitor) (edaspidi „Elegktiko Synedrio audiitor”) ja Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou (kultuuriväärtuste ja turismiministeriumi kontrollitalitus) (edaspidi „kontrollitalitus”) vahelises vaidluses selle üle, et nimetatud audiitor keeldus allkirjastamast selle talituse poolt väljastatud maksekorraldust nimetatud ministeriumi teenistujale Konstantinos Antonopoulos’le töötasu maksmise kohta.

Õiguslik raamistik

Kreeka õigusnormid

- 3 Põhiseaduse artiklis 98 on sätestatud:
 - „1. Elegktiko Sinedrio pädevuses on eelkõige:
 - a) riigiasutuste ning kohalike omavalitsusasutuste või muude, eriõigusaktide kohaselt tema pädevusalasse jäävate avalik-õiguslike asutuste kulutuste auditeerimine;
 - b) selliste suure majandusliku väärtusega lepingute kontrollimine seadusega ette nähtud korras, mille üks pool on riik või mis tahes muu riigiga seotud juriidiline isik;
 - c) peaarvepidajate ja kohalike omavalitsusasutuste ning muude selliste juriidiliste isikute raamatupidamise auditeerimine, kes jäävad punkti a kohaselt tema pädevusalasse;
 - d) nõuandvate arvamuste esitamine seaduseelnõude kohta, mis käsitlevad pensione või staaži arvestamist pensioniõiguse andmisel vastavalt artikli 73 lõikele 2, ning kõigis muudes seadusega ette nähtud küsimustes;
 - e) riigi finantsaruande ja bilansi kohta aruande koostamine ja parlamendile esitamine vastavalt artikli 79 lõikele 7;
 - f) pensioniõiguste andmisega ning eespool punktis c osutatud raamatupidamise auditeerimisega seotud vaidluste lahendamine;
 - g) selliste asjade üle otsustamine, mis käsitlevad riigiteenistujate ja sõjaväelaste ning kohalike omavalitsusasutuste või muude avalik-õiguslike asutuste teenistujate vastutust sellistele asutustele tahtlikult või hooletusest kahju tekitamise eest.

[...]”

- 4 Elegktiko Sinedrio põhikiri on sätestatud presidendi dekreedis nr 774/1980 (edaspidi „presidendi dekreet”).
- 5 Presidendi dekreeidi artikli 17 lõige 1 käsitleb Elegktiko Sinedrio pädevust kontrollida, kas avaliku sektori kulud on õigesti kinnitatud ja kooskõlas kõigi kehtivate õigusnormidega.
- 6 Presidendi dekreeidi artikli 19 lõikes 1 on sätestatud, et ministeeriumi kulude maksekorralduste eelkontrolli teostavad vastavalt vajadusele Elegktiko Sinedrio teise kategooria kohtunikud või audiitorid asjaomase ministeeriumi kontrollitalituse koosseisus.
- 7 Presidendi dekreeidi artikli 21 lõike 1 kohaselt ei tohi pädev teise kategooria kohtunik või audiitor kinnitada ühtki kulutust, mis ei vasta presidendi dekreeidi artikli 17 lõikes 1 sätestatud tingimustele. Kui vastav kulutus esitatakse talle uuesti kinnitamiseks ja ta leiab ka siis, et see ei vasta nimetatud tingimustele, peab ta asja andma arutamiseks Elegktiko Sinedrio pädevale kolleegiumile, kes teeb lõpliku otsuse.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 8 Kultuuriväärtuste ja turismiministeeriumi kontrollitalitus esitas sama ministeeriumi koosseisus töötavale Elegktiko Synedrio audiitorile allkirjastamiseks maksekorralduse töötasu maksmiseks K. Antonopoulosele, kes töötas nimetatud ministeeriumi eelajalooliste ja klassikaliste antiikesemete osakonnas eraõigusliku tähtajalise töölepingu alusel ja oli ajavahemikus 2008. aasta jaanuarist 2009. aasta maini ametiühinguorganisatsiooni täitevkomitee liige.
- 9 Elegktiko Synedrio audiitor keeldus seda maksekorraldust allkirjastamast põhjendusel, et huvitatud isik puudus eelnimetatud ajavahemikul ametiühinguesindaja volituste täitmise tõttu töölt 34 päeva, ilma et tema töötasu oleks proportsionaalselt selle puhkuse kestusega vähendatud.
- 10 Sellega seoses leidis Elegktiko Synedrio audiitor, et kohaldatavatest Kreeka õigusnormidest tuleneb, et erinevalt avalikus sektoris eraõigusliku tähtajatu töölepingu alusel ja alaliselt töötavates töötajatest, kellel on õigus saada töötasu ametiühinguesindaja volituste täitmise tõttu töölt puudunud ajavahemiku eest, ei ole seda õigust avalikus sektoris eraõigusliku tähtajalise töölepingu alusel töötavatel töötajatel.
- 11 Siiski esitas kontrollitalitus kõnealuse maksekorralduse nimetatud audiitorile uuesti allkirjastamiseks, väites eelkõige, et eeldataval tasusaajal, kes töötab eraõigusliku tähtajalise töölepingu alusel, on õigus saada töötasu nende päevade eest, mille kestel ta puudus töölt ametiühinguesindaja volituste täitmise tõttu, ja seda Vabariigi Presidendi dekreeidi nr 164/2004 artikli 4 alusel, millega võeti üle direktiiv 1999/70, mis sätestab põhimõtte, mille kohaselt on keelatud diskrimineerida töötajaid, kes töötavad tähtajalise töölepingu alusel, võrreldes töötajatega, kes töötavad tähtajatute töölepingute alusel.
- 12 Elegktiko Synedrio audiitori järjekindla keeldumise tagajärjel tekkis seega vaidlus, mille lahendamiseks pöördus see audiitor vastavalt seadusele Elegktiko Synedrio esimese kolleegiumi poole, esitades 3. novembril 2009 nn negatiivse aruande.

13 Nimetatud „negatiivse aruande” läbivaatamise käigus 1. juulil 2010 tekkisid küsimused seoses liidu õiguse tõlgendamisega. Neil asjaoludel otsustas Elegktiko Synedrio esimene kolleegium menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas töötajale töötasu maksmine või maksmata jätmine tema ametiühinguesindaja volituste täitmise tõttu töölt puudunud ajavahemiku eest kujutab endast töötingimust liidu õiguse tähenduses ning eelkõige kas seadusesätteid, mis näevad ette tasustamata puhkuse andmise ametiühinguesindaja volituste täitmiseks tähtjalise töösuhtega avaliku sektori töötajatele, kes töötavad ametikohtade loetellu mitte kuuluvatel ametikohtadel ja on ametiühinguorganisatsiooni juhatuse liikmed, on „töötingimus” EÜ artikli 137 lõike 1 punkti b tähenduses või „töötingimus” raamkokkuleppe klausli 4 punkti 1 tähenduses või kuulub see küsimus töötasude ja ühinemisõiguse valdkondadesse, mis jäävad väljapoole liidu õigust?
2. Kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, kas siis eraõigusliku tähtajatu töösuhtega töötaja avalikus teenistuses, kes töötab ametikohtade loetellu kuuluval ametikohal ja teeb sama tööd nagu eraõigusliku tähtjalise töösuhtega töötaja, kes töötab ametikohtade loetellu mitte kuuluval ametikohal, on „võrreldav alatise töötajaga” raamkokkuleppe klausli 3 punkti 2 ja klausli 4 punkti 1 tähenduses või piisab asjaolust, et riigi põhiseadus (artikkel 103) ja vastavad rakenduseseadused näevad tema puhul ette eriteenistuskorra (vastavalt põhiseaduse artikli 103 lõikele 3 töölevõtmise ja eritagatise osas), et pidada teda mittevõrreldavaks ja seega samastatavaks eraõigusliku tähtjalise töösuhtega töötajaga, kes töötab ametikohtade loetellu mitte kuuluval ametikohal?
3. Kui vastused eelmistele küsimustele on jaatavad, siis:
 - a. kas juhul kui siseriiklikest õigusnormidest tuleneb, et tasustatavat puhkust ametiühinguesindaja volituste täitmiseks (kuni 9 päeva kuus) antakse tähtajatu töösuhtega avaliku sektori töötajatele, kes töötavad ametikohtade loetellu kuuluvatel ametikohtadel ja on teise astme ametiühinguorganisatsiooni komitee liikmed, samal ajal kui samasuguse ametiühinguorganisatsiooni liikmed, kes töötavad samas avalikus teenistuses tähtjalise töösuhtega ametikohtade loetellu mitte kuuluvatel ametikohtadel, saavad ainult sama pika tasustamata puhkuse, kujutab see vahetegemine endast teise kategooria töötajate vähem soodsat kohtlemist raamkokkuleppe klausli 4 punkti 1 tähenduses ning
 - b. kas teise kategooriasse kuuluvate töötajate töösuhte ajaline piiratus ja vahetegemine tema teenistuskorra osas üldiselt (töölevõtmise, edutamise ja töösuhte lõpetamise osas) võivad olla objektiivsed põhjused niisuguseks erinevuseks?
4. Kas vaidlusaluse vahetegemisega avalikus teenistuses tähtajatult ametikohtade loetellu kuuluvatel ametikohtadel töötavate ametiühingu liikmete ja samas avalikus teenistuses tähtjaliselt ametikohtade loetellu mitte kuuluvatel ametikohtadel töötavate samasuguste ametiühingu liikmete vahel rikutakse põhimõtet, mille kohaselt ei tohi isikuid ametiühinguõiguste kasutamisel Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklite 12, 20, 21 ja 28 kohaselt diskrimineerida, või on see vahetegemine õigustatud nendes kahte kategooriasse kuuluvate töötajate teenistuskorra erinevusega?”

Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

14 ELTL artikli 267 kohaselt on Euroopa Liidu Kohus pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad nii aluslepingute tõlgendamist kui ka Euroopa Liidu institutsioonide, organite või asutuste õigusaktide kehtivust ja tõlgendamist.

- 15 Kui selline küsimus antakse liikmesriigi kohtusse, võib see kohus, kui ta leiab, et otsuse tegemiseks on vaja kõnealune küsimus lahendada, taotleda sellekohast eelotsust Euroopa Kohtult. ELTL artiklist 267 johtub ka, et kui mingi niisugune küsimus kerkib üles poolelioleva kohtuasja käigus liikmesriigi kohtus, mille otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata, siis peab nimetatud kohus saatma asja Euroopa Kohtule.
- 16 Sellest tuleneb, et kõnealune eelotsusetaotluse esitanud asutus peab selleks, et ta võiks eelotsusemenetluse raames Euroopa Kohtu poole pöörduda, olema käsitletav kui „kohus” selle sätte tähenduses.
- 17 Seega tuleb kontrollida, kas Elegktiko Synedrio on käesoleva eelotsusetaotluse viinud kontekstis kohus ELTL artikli 267 tähenduses ja kas tal on sellest tulenevalt õigus eelotsusetaotlusega Euroopa Kohtusse pöörduda.
- 18 Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale võtab Euroopa Kohus selleks, et hinnata, kas eelotsusetaotluse esitanud asutus kujutab endast kohut ELTL artikli 267 tähenduses – küsimus, mis kuulub üksnes liidu õiguse valdkonda – arvesse järgmisi asjaolusid kogumis: asutuse õiguslik alus, alalisus, tema otsuste kohustuslikkus, menetluse võistlevus, õigusnormide kohaldamine asutuse poolt ning tema sõltumatus (vt eelkõige 17. septembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-54/96: Dorsch Consult, EKL 1997, lk I-4961, punkt 23; 31. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-53/03: Syfait jt, EKL 2005, lk I-4609, punkt 29, ja 14. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-246/05: Häupl, EKL 2007, lk I-4673, punkt 16, ning 14. mai 2008. aasta määrus kohtuasjas C-109/07: Pilato, EKL 2008, lk I-3503, punkt 22).
- 19 Pealegi võivad siseriiklikud kohtud saata asja Euroopa Kohtule vaid juhul, kui tegemist on poolelioleva vaidlusega ja see kohus peab vastava menetluse raames tegema kohtuotsuse jõudu omava lahendi (vt eelkõige 12. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-134/97: Victoria Film, EKL 1998, lk I-7023, punkt 14; 30. novembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-195/98: Österreichischer Gewerkschaftsbund, EKL 2000, lk I-10497, punkt 25, ja eespool viidatud kohtuotsus Syfait jt, punkt 35).
- 20 Euroopa Kohtu praktikast tuleneb lisaks, et õigusemõistmisele loomupärane sõltumatuse mõiste tähendab eelkõige seda, et asjaomane organ tegutseb selle otsuse, mille peale kaebus on esitatud, vastu võtnud asutuse suhtes kolmanda isikuna (30. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-24/92: Corbiau, EKL 1993, lk I-1277, punkt 15, ja 19. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-506/04: Wilson, EKL 2006, lk I-8613, punkt 49).
- 21 Lõpuks tuleb küsimusele, kas asutus võib ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohtule eelotsusetaotlust esitada, vastata kriteeriumide põhjal, mis puudutavad nii tema asutamist kui ka ülesandeid. Seega võib asutus olla nimetatud artikli tähenduses „kohus”, kui ta täidab kohtulikke ülesandeid, kuid mitte siis, kui ta täidab muid, näiteks haldusülesandeid (vt seoses Itaalia kontrollikojaga 26. novembri 1999. aasta määrus kohtuasjas C-192/98: ANAS, EKL 1999, lk I-8583, punkt 22, ja 26. novembri 1999. aasta määrus kohtuasjas C-440/98: RAI, EKL 1999, lk I-8597, lk 13). Ametiasutust, kellele esitatakse kaebus asutuse talituste otsuse peale, ei saa käsitleda nende talituste suhtes kolmandaks isikuks ning seega kohtuks ELTL artikli 267 tähenduses, kui tal on nimetatud asutusega organisatsiooniline seos (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Corbiau, punkt 16, ja 30. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas C-516/99: Schmid, EKL 2002, lk I-4573, punkt 37).
- 22 Esiteks nähtub käesoleval juhul eelotsusetaotlusest, et Elegktiko Synedrio poole pöördui vaidluse lahendamiseks, mis tekkis avaliku sektori kulude eelkontrolli käigus ühelt poolt kultuuriväärtuste ja turismiministeriumi koosseisus töötava Elegktiko Synedrio audiitori ja teiselt poolt selle sama ministeriumi kontrollitalituse vahel.

- 23 Sellega seoses johtub toimikust, et Elegktiko Synedrio audiitor on – nagu nähtub presidendi dekreeidi artikli 19 lõikest 1 – iga ministeeriumi koosseisus töötav Elegktiko Synedrio liige, kes teostab eelkontrolli asjaomase ministeeriumi maksekorralduste üle. Kõnealune vaidlus on tingitud sellest, et kultuuriväärtuste ja turismiministeeriumi koosseisus töötav Elegktiko Synedrio audiitor keeldus heaks kiitmast kulu, mis vastab tähtajalise lepingu alusel töötava töötaja töötasule aja eest, mil ta puudus töölt ametiühinguesindaja volituste täitmiseks. Nimetatud keeldumise vaidlustas asutus, kes esitas esialgse maksetaotluse ja kelleks on käesoleval juhul selle sama ministeeriumi kontrollitalitus. Siiski esitas see talitus uue maksetaotluse samal alusel kui eelmisel korral. Neil asjaoludel saatis nimetatud audiitor, järjekindlalt keeldudes, presidendi dekreeidi artikli 21 lõike 1 alusel oma „negatiivse aruande” Elegktiko Synedriole, pöördudes viimase poole selle aruande suhtes lõpliku otsuse tegemiseks.
- 24 Eelnevast nähtub, et Elegktiko Synedriol on oma audiitoriga, kes töötab kultuuriväärtuste ja turismiministeeriumi koosseisus ja esitas talle vaidlustatud negatiivse aruande, ilmselge organisatsiooniline ja funktsionaalne seos, mistõttu ei saa tunnistada, et ta on nimetatud audiitori suhtes kolmas isik (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsused Corbiau, punkt 16, ja Schmid, punkt 38).
- 25 Seega ei saa Elegktiko Synedriot tema audiitori poolt esitatud „negatiivse aruande” suhtes otsuse tegemisel pidada olemasolevate huvide suhtes kolmandaks isikuks ning seega ei ole ta kõnealuse tasu saaja suhtes, kelleks käesoleval juhul on K. Antonopoulos, erapooletu (vt analoogia alusel 22. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-517/09: RTL Belgium, EKL 2010, lk I-14093, punkt 47).
- 26 Järgnevalt tuleb märkida, et vastupidi tema pädevusega „lahendada vaidlusi” seoses pensioniõiguste andmisega, mis ette nähtud põhiseaduse artikli 98 lõike 1 punktis f, ning „otsustada” asjade üle, mis käsitlevad riigiteenistujate ja sõjaväelaste vastutust, mis on ette nähtud selle põhiseaduse artikli 98 lõike 1 punktis g, seondub pädevus, mille raames Elegktiko Synedrio käesoleva eelotsusetaotluse esitas, riigiasutuste kulutuste „auditeerimisega” nimetatud põhiseaduse artikli 98 lõike 1 punkti a alusel ning ei ole seega mõeldud sellise otsuse tegemiseks.
- 27 Sellega seoses nähtub eelotsusetaotlusest, et Elegktiko Synedrio ülesanne on selle viimati nimetatud pädevuse alusel hinnata avaliku sektori eelarve kulude õiguspärasust ning võtta vastu otsus, mida ei käsitata seadusjõuga kohtuotsusena.
- 28 Niisiis ei ole selline otsus vastupidi käesoleva kohtuotsuse punktis 19 ette nähtud kohtupraktikast tulenevale nõudele tehtud menetluse raames, mille eesmärk on teha kohtuotsuse jõudu omav lahend.
- 29 Lõpuks selgus kohtuistungil, et huvitatud isik ei osalenud põhikohtuasjas kõne all oleva tasu saajana Elegktiko Synedrio menetluses, mis käsitles üksnes Elegktiko Synedrio audiitori ja tasu maksta sooviva ametiasutuse vahelist vaidlust selle kulu õiguspärasuse ja menetluse edasise käigu üle.
- 30 Selle haldusmenetluse raames on huvitatud isik kõnealuse tasu saajana üksnes vaatleja, kes toetab talle tasu maksmist sooviva ministeeriumi kontrollitalituse seisukohta.
- 31 Alles hilisemas staadiumis, kui asi on antud halduskohtusse, tehakse huvitatud isiku ja ametiasutuse vahelises vaidluses otsus nimetatud tasu maksmise osas. Seega on halduskohtu ülesanne otsustada huvitatud isiku õiguse üle saada tasu ning selle küsimuse lahendamise raames vajaduse korral menetlus peatada ja Euroopa Kohtule eelotsustaotlus saata (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus Victoria Film, punkt 18).
- 32 Neil tingimustel ei saa käesoleval juhul eelotsusetaotluse esitanud asutuse puhul leida, et ta täitis õigusemõistmise ülesannet (vt analoogia alusel 12. jaanuari 2010. aasta määrus kohtuasjas C-497/08: Amiraike Berlin, EKL 2010, lk I-101, punkt 21, ning 24. märtsi 2011. aasta määrus kohtuasjas C-344/09: Bengtsson, EKL 2011, lk I-1999, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 33 Eelnevatest igakülgsest hinnatud kaalutlustest nähtub, et käesoleva eelotsusetaotluse viinud kontekstis ei ole Elegktiko Synedrio kohus ELTL artikli 267 tähenduses ja seega ei ole tal sellest tulenevalt õigust eelotsusetaotlusega Euroopa Kohtusse pöörduda.
- 34 Seega tuleb Elegktiko Synedrio esitatud eelotsusetaotlus tunnistada vastuvõetamatuks.

Kohtukulud

- 35 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus Elegktiko Synedrios poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulud, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

Elegktiko Synedrio (Kreeka) 1. juuli 2011. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu.

Allkirjad