

**Kohtuasi C-238/24 [Tartisai]<sup>i</sup>**

**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1**

**Saabumise kuupäev:**

2. aprill 2024

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

2. aprill 2024

**Kaebaja:**

NR

**Vastustajad:**

Ministero della Difesa (kaitseministeerium, Itaalia)

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri (Karabinjeerijõudude peastaap)

Comando Generale Carabinieri - Centro Nazionale Amministrativo (Karabinjeeride peastaap - riiklik halduskeskus) - Chieti

Centro Amministrativo d'Intendenza Interforze del Contingente delle Forze Armate Italiane in Afghanistan (Itaalia relvajõudude halduskeskus Afganistanis)

Centro Nazionale Amministrativo dell'Arma dei Carabinieri (Karabinjeerijõudude riiklik halduskeskus)

<sup>i</sup> Käesoleval kohtuasjal on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetlusosalise tegelikule nimele.

## **Põhikohtuasja ese**

- 1 Kaebaja palub Consiglio di Statol (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) tema edasikaebust lahendades muuta Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Piemonte maakonna halduskohus, edaspidi „TAR“) otsust, millega jäeti rahuldamata tema kaebus, mis puudutas administratsiooni poolt talle välismissiooni eest makstud teatud hüvitiste tagasinõudmise meetet.

## **Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus**

Euroopa Liidu Nõukogu 18. mai 2010. aasta otsuse 2010/279/ÜVJP artikli 7 lõike 3 tõlgendamine.

## **Eelotsuse küsimused**

1. Kuidas tuleb täpselt tõlgendada Euroopa Liidu Nõukogu 18. mai 2010. aasta otsuse 2010/279/ÜVJP artiklit 7 [lõiget] 3, st kas selle sätte eesmärk oli näha ette liikmesriigi ja EUPOLi makstavate hüvitiste kumuleerimine või mitte?

2. Kas juhul, kui tõlgendus räägib eespool nimetatud hüvitiste kumuleerimise kasuks, on Euroopa Liidu Nõukogu 18. mai 2010. aasta otsuse 2010/279/ÜVJP artikliga 7 [lõikega] 3 vastuolus riigisisised õigusnormid, mis tulenevad seaduse nr 108/2009 artikli 3 lõikest 1, kuivõrd selles on sätestatud, et „[...] käesolevas seaduses nimetatud rahvusvahelistes missioonides osalevale isikkoosseisule makstakse kogu missioonil oleku kestuse vältel lisaks palgale või töötasule ja muudele kindlaksmääratud ja pidevatele toetustele 3. juuni 1926. aasta kuninglikus dekreedis nr 941 nimetatud missioonitoetust [...], arvates maha võimalikud hüvitised ja sissemaksed, mida rahvusvahelised organisatsioonid on asjaomastele isikutele samal alusel maksnud“, samuti need normid, mis tulenevad 3. juuni 1926. aasta kuningliku dekreedis nr 941 artiklist 1, 8. juuli 1961. aasta seaduse nr 642 artikli 1 lõike 1 punktist b ja artiklist 3 ning 27. detsembri 1973. aasta seaduse nr 838 artikli 4 lõike 1 punktist a, nii nagu seda on tõlgendatud eespool nimetatud kohtupraktikas, mille kohaselt soovitakse hüvitiste kumuleerimine välistada?

## **Viidatud liidu õigus ja kohtupraktika**

Nõukogu 30. mai 2007. aasta ühismeede 2007/369/ÜVJP Euroopa Liidu politseimissiooni kohta Afganistanis (EUPOL AFGHANISTAN).

Nõukogu 18. mai 2010. aasta otsus 2010/279/ÜVJP Euroopa Liidu politseimissiooni kohta Afganistanis (EUPOL AFGHANISTAN), millega pikendati missiooni 31. maist 2010 kuni 31. maini 2013. Artikli 7 lõige 3 käsitleb isikkoosseisuga seotud majanduslikke küsimusi:

Ingliskeelne versioon: „Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances“.

Eestikeelne versioon: „Iga liikmesriik või ELi institutsioon katab oma isikkoosseisu lähetamisega seotud kulud, kaasa arvatud sõidukulud missiooni toimumiskohta ja tagasi, töötasu, ravikindlustuse, toetused (välja arvatud päevaraha ning keerulistes ja ohtlikes tingimustes töötamise eest makstavad toetused).“

ELL artiklid 2, 19, 21, 23, 24, 28 ja 40.

ELTL artiklid 263, 275 ja 342.

Määrus nr 1/1958.

Euroopa Kohtu otsused kohtuasjades C-296/95, C-437/97, C-161/06, C-511/08, C-455/14 ja seal viidatud kohtupraktika.

### **Viidatud riigisisene õigus ja kohtupraktika**

3. juuni 1926. aasta kuninglik dekreet nr 941, mis reguleerib muu hulgas välislähetustasu.

8. juuli 1961. aasta seadus nr 642.

27. detsembri 1973. aasta seadus nr 838, eelkõige artikli 4 lõike 1 punkt a.

30. detsembri 2005. aasta dekreetseadus nr 273, mis muudeti 23. veebruari 2006. aasta seaduseks nr 51, eelkõige artikkel 39-*vicies semel*, lõige 39, milles sätestatakse, et eespool loetletud eeskirju tuleb tõlgendada nii, et neis sätestatud tasu on lisatasu ja seda makstakse tööga seotud ebamugavuste ja riskide hüvitamiseks, valvekohustuste ja ebasoodsatel aegadel kättesaadavuse tagamiseks ning ületunnitöö eest makstava tasu asendamiseks.

3. augusti 2009. aasta seadus nr 108, mis käsitleb Itaalia osalemise pikendamist rahvusvahelistel missioonidel; eelkõige selle artikli 3 lõige 1, milles sätestatakse, et selle seaduse alusel rahvusvahelistel missioonidel osalevale isikkoosseisule makstakse kogu missioonil oleku kestuse jooksul lisaks palgale või töötasule ja muudele kindlaksmääratud ja püsivatele toetustele ka 3. juuni 1926. aasta kuninglikus dekreedis nr 941 osutatud missioonitasu, millest arvatakse maha kõik toetused ja sissemaksed, mida rahvusvahelised organisatsioonid maksavad samal põhjusel otse asjaomastele isikutele.

21. juuli 2016. aasta seadus nr 145 - Sätted, mis käsitlevad Itaalia osalemist rahvusvahelistes missioonides.

Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsused

Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), II koda, lahendid nr 140/2022 ja nr 139/2022: 1) välismissioonitasu on oma olemuselt kõikehõlmav, kompenseerides rahaliselt konkreetse ametikohaga seotud ebamugavusi, riske ja kohustusi, ja 2) seadusandja kehtestas selge õigusnormi (3. augusti 2009. aasta seadus nr 108), mis nägi ette rahvusvaheliste organisatsioonide makstavate hüvitiste mahaarvamise selleks, et vältida asjaomase isikkoosseisu rikastumist seetõttu, et nad saavad sama liiki ebamugavuste eest kahekordset hüvitist.

Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), IV koda, lahend nr 6374/2018; II koda, lahendid nr 309/2023, nr 4809/2022, nr 4654/2022; IV koda, lahend nr 2407/2020; I koda, lahend nr 482/2022: laiaulatuslik ja kõikehõlmav viide tööga seotud ebamugavustele ja riskidele välistab selle, et välismissioonitasu käsitatakse nõ „per diem, hardship and risk allowance“ hüvitisest erinevana. Sellest järeldub, et sellise „per diem, hardship and risk allowance“ hüvitise saamine hõlmab endas välismissioonitasu ja välistab selle maksmise.

Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), IV koda, lahend nr 2407/2020: kõikides õigusnormides alates 2008. aastast kuni 2016. aastani on sätestatud, et kõnealuse hüvitise summast tuleb maha arvata need võimalikud toetused ja sissemaksed, mida rahvusvahelised organisatsioonid on asjaomasele isikule samal alusel otse maksnud. Väljend „samal alusel“ viitab objektiivsele asjaolule, et tööd tehakse välismaal.

**Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte**

- 2 Kaebaja, kes kuulub Karabinjeerijõududesse, osales 2011. aasta juunis rahvusvahelises missioonis EUPOL (Euroopa Liidu politseimissioon Afganistanis). Talle maksti riiklikul tasandil hüvitist *per diem* (päevaraha), mis on ette nähtud seaduse nr 108/2009 artiklis 3, ning ta sai Euroopa missiooni struktuurist ka kolme liiki „hüvitisi“, mida nimetatakse vastavalt „per diem allowance“, „hardship allowance“ ja „risk allowance“. 2012. aasta märtsis alustas administratsioon kaebajalt tema poolt kuningliku dekreeedi nr 941/1926 alusel saadud missioonitasu tagasinõudmist vastavalt seadusele nr 108/2009, mis näeb ette, et rahvusvahelistel missioonidel osalejatele makstakse seda hüvitist nii, et sellest arvatakse maha rahvusvaheliste organisatsioonide poolt otse samal alusel makstud summad.
- 3 Administratsioon hindas 3. detsembri 2020. aasta otsuses, mis vaidlustati esimeses kohtuastmes TARis, tagasinõutavaks summaks 25 131,80 eurot.
- 4 Eelkõige väitis kaebaja, et EUPOLi 11. augusti 2011. aasta dokumendis, milles kirjeldatakse missioonile saadetud isikukoosseisu tasustamise tingimusi, nähti ette, et iga liikmesriik katab oma isikkoosseisu lähetamisega seotud kulud, kaasa

arvatud sõidukulud ning keerulistes ja ohtlikes tingimustes töötamise ravikindlustuse, lisaks hüvitised „per diems as well as hardship and risk allowances“ (Each Member State or EU Institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage and allowance, other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances“).

- 5 Euroopa Liidu õigusest tulenev teine norm peaks olema siduv ja üliluslik võimalike riigisiseste sätete suhtes; kaebaja sõnul toob see kaasa Euroopa Liidu raames makstavate hüvitiste ja Itaalia seaduses ette nähtud hüvitiste kumuleerumise.
- 6 TAR jättis kaebuse rahuldamata, leides konkreetselt kumuleerimise küsimuses, et kaebaja väide tuleneb missioone reguleerivate aktide ebaõigest tõlkest, nimelt väljendist „other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances“, mis kaebaja sõnul tähendab „lisaks *per diems as well as hardship and risk allowances* makstavatele toetustele“ ja mis TARi sõnul tähendab vastupidi „muud kui *per diems as well as hardship and risk allowances* makstavad toetused“.
- 7 Kuna TAR leidis, et riigisiseste õigusnormide ja missioone reguleerivate eeskirjade vahel ei ole vastuolu, kohaldas ta välismissioonitasu käsitlevaid riigisiseseid kohtupraktikas kohaldatavaid põhimõtteid, ja leidis, et niisugune kumuleerimine Euroopa Liidu missioonideks paralleelselt ette nähtud hüvitistega on lubamatu, rahuldab ta küll kaebaja nõude seoses toitlustuskuludega, kuid jättis kaebuse ülejäänud osas rahuldamata.
- 8 Kaebaja kaebas esimese astme otsuse edasi Consiglio di Statole (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu).
- 9 Esiteks juhib ta tähelepanu sellele, et õiguslikult asjakohane lepinguline akt, mille alusel määratakse kindlaks, milliseid hüvitisi tuleb maksta Afganistani lähetatud EUPOLi isikkoosseisu liikmetele, on Euroopa Liidu poolt välja antud dokument pealkirjaga „Annex 1 – European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) – Advertisement for EU seconded/contracted staff members“, mille kinnitatud tõlge lähetatud töötajate haldustingimusi käsitlevast osast esitati juba esimeses kohtuastmes.
- 10 Ta väidab, et TAR-i poolt ingliskeelsele väljendile „other than“ antud tõlgendus on väär, kuna tema esitatud vandetõlge näitab, et väljend „other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances“ tähendab „lisaks *per diem as well as hardship and risk allowances* makstavatele toetustele“ ja mitte „muud kui *per diem as well as hardship and risk allowances* makstavad toetused“, nagu leidis TAR.
- 11 Lisaks väidab ta, et 11. augusti 2011. aasta kirjas märkis EUPOL-A missiooni juhi õigusnõunik, et missiooni EUPOL-A lähetatud isikkoosseisu liikmete hüvitisi käsitlev Euroopa eeskiri on ühismeetme 2007/369/ÜVJP artikkel 7, mille tekst on

täielikult üle võetud nõukogu otsuse 2010/279/ÜVJP artiklisse 7, mis on liikmesriikidele siduv.

- 12 Selles sättes oli otsustatud, et liikmesriigid peavad katma mitmesugused missiooniga seotud kulud ja maksuma hüvitised, mille iga riik näeb ette välismissioonide eest, seda lisaks Euroopa Liidu poolt kohaldatavatele hüvitistele, mis jäävad EUPOL-Afganistani missiooni kanda.
- 13 Selle tulemusena oli Itaalia kui liikmesriik kohustatud maksuma missioonitasu vastavalt kuninglikule dekreedile nr 941/1926, samas kui ELi toetusi makstakse autonoomselt, kuna need olid ette nähtud ühismeetmega.

### **Põhikohtuasja poolte peamised argumendid**

- 14 Vastupidi ametlikule itaaliakeelsele tekstile tõlgib kaebaja – lähtudes Euroopa Liidu Nõukogu 18. mai 2010. aasta otsuse 2010/279/ÜVJP ingliskeelsest versioonist – selle otsuse artikli 7 lõiget 3 järgmiselt: „Ciascuno Stato membro o istituzione dell’UE sostiene i costi connessi con ogni membro del personale da esso distaccato, incluse le spese di viaggio per e dal luogo di schieramento, gli stipendi, la copertura sanitaria, le indennità, oltre che quelle giornaliere, le indennità di sede disagiata e di rischio applicabili“ (Iga liikmesriik või ELi institutsioon katab oma isikkoosseisu lähetamisega seotud kulud, kaasa arvatud sõidukulud missiooni toimumiskohta ja tagasi, töötasu, ravikindlustuse, toetused (lisaks päevaraha ning keerulistes ja ohtlikes tingimustes töötamise eest makstavad toetused)). Ta järeldeb sellest, et liikmesriigid peavad maksuma oma hüvitisi lisaks rahvusvahelise organisatsiooni makstavatele hüvitistele.
- 15 Oma väite toetuseks esitab kaebaja EUPOLi 8. novembri 2011. aasta memo, milles EUPOLi missiooni juhi õigusnõunik kirjutab Itaalia sõjaväeteenistusele järgmist: „Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances. Consequently, the per diems, hardship and risk allowances are mission internal issues and independent from the seconding nations“. Teine lause näib toetavat apellandi esitatud tõlget, kuid see lähtub kõnealuse eeskirja ingliskeelsest versioonist, mis ei tundu olevat täielikult kooskõlas itaalia-, prantsus- ja hispaaniakeelse versiooniga.
- 16 TAR jõudis vastupidisele järeldusele, mis lähtudes itaaliakeelsest versioonist ja mille kohaselt peavad liikmesriigid maksuma riigisisestes õigusaktides sätestatud toetusi, mis ei ole rahvusvahelise organisatsiooni poolt makstavad toetused, ning järeldeb, et riigisisestes õigusaktides on õigesti sätestatud rahvusvahelise organisatsiooni poolt makstavate toetustega kumuleerimise keeld.

### Eelotsusetaotluse põhjenduse kokkuvõte

- 17 Nii riigisisese õiguse kui ka Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on administratsiooni poolt määratud tagasinõudmine õiguspärase.
- 18 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei ole siiski kindel, kuidas tuleb Euroopa Liidu Nõukogu 18. mai 2010. aasta otsuse 2010/279/ÜVJP artikli 7 lõike 3 ingliskeelses versioonis kasutatud väljendit „other than“ tõlgendada.
- 19 Prantsuskeelses versioonis on kasutatud sõna „à l'exclusion des“, mis leiab itaaliakeelses versioonis täieliku vastavuse „diverse da“ (muu kui, välja arvatud). Prantsuse-inglise sõnaraamatus Larousse on „à l'exclusion de“ tõlkena kasutatud väljendit „apart from, with the exception of“. Selles mõttes on väljendi eesmärk välistada kõik järgnev.
- 20 Seevastu ingliskeelsel väljendil „other than“ on mitu tähendust, millest vähemalt kahte võib kasutada lauses: 1. other than = besides, in addition to (lisaks); 2. other than = except, excluding (välja arvatud).
- 21 Käesoleval juhul kasutas kaebaja – selle asemel, et kasutada asjaomase otsuse ühemõttelist itaaliakeelset versiooni – ingliskeelset versiooni, mille alusel ta pakub tõlget, mis väärtustab väljendi „other than“ vaid ühte võimalikku tähendust (lisaks).
- 22 Seega tekib küsimus, milline on kõnealuse otsuse artikli 7 lõike 3 täpne tähendus, st kas selle eesmärk oli liikmesriigi poolt makstavate hüvitiste ja EUPOLi poolt makstavate hüvitiste kumuleerimine või mitte? Kuigi itaaliakeelne versioon ei jäta kahtlust kumuleerimise lubamatuse osas, on ingliskeelne versioon selles mõttes mitmeti mõistetav, kuna väljendil „other than“ on mitu tähendust.
- 23 Määruses nr 1/1958 on sätestatud mitmekeelsuse ja liidu ametlike keelte võrdsuse põhimõte. See põhineb õiguskindluse aluspõhimõttel, mis nõuab, et liidu õigusnormid peavad võimaldama asjaomastel isikutel täpselt teada oma kohustuste ulatust, mida saab tagada üksnes nende õigusnormide korrapärase avaldamisega adressaadi ametlikus keeles (kohtuotsus C-161/06). Kui mõnes ametlikus keeles on sättel sama tähendus ja (grammatilise vea või isegi vältimatute terminoloogiliste erinevuste tõttu) ühes või mitmes teises keeles erinev tähendus, ei ole ükski ametlik keeleversioon määrav. Euroopa Kohus on ühe keeleversiooni eelistamine teiste ees sõnaselgelt välistanud (kohtuotsus C-296/95).
- 24 Mitmekeelse teksti erinevate tõlgenduste korral tuleb sätte sõnastust tõlgendada teiste ametlike keelte versioone arvestades. Lisaks on Euroopa Kohus otsustanud, et kui Euroopa Liidu õiguse sätet on võimalik tõlgendada mitut moodi, tuleb eelistada tõlgendust, mis tagab sätte soovitava toime, ning et asjaomast sätet tuleb tõlgendada lähtuvalt selle õigusakti üldisest ülesehitusest ja eesmärkidest, mille osa see säte on (kohtuotsus C-437/97).

- 25 Seega on vaja, et Euroopa Kohus sekkuks ja selgitaks kõnealuse sätte täpset tähendust.
- 26 Mis puudutab Euroopa Kohtu pädevust käesoleva eelotsusetaotluse kohta otsuse tegemiseks, siis märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus kõigepealt, et ELi lepingu artikli 24 kohaselt ei ole Euroopa Kohus pädev ühise välis- ja julgeolekupoliitika (edaspidi „ÜVJP“) sätete osas, välja arvatud pädevus kontrollida selle lepingu artikli 40 järgimist ja teatavate otsuste seaduslikkust, nagu on ette nähtud ELTL artikli 275 teises lõigus. ELTL artikli 275 kohaselt ei kuulu Euroopa Kohtu pädevusse ÜVJPga seotud sätted ega nende alusel vastu võetud õigusaktid. Euroopa Kohus on siiski pädev kontrollima ELL artikli 40 järgimist ja tegema otsuseid ELTL artikli 263 neljandas lõigus sätestatud tingimustel algatatud kohtuasjades, mis puudutavad füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes nõukogu poolt ELL V jaotise 2. peatüki alusel vastu võetud piiravaid meetmeid sätestavate otsuste seaduslikkust.
- 27 ELTL artiklis 275 kirjeldatud erandite alusel määratles Euroopa Kohus oma pädevuse ulatuse ÜVJP valdkonnas kohtuotsuses C-455/14 järgmiselt: „Siinses asjas tuleb tõepoolest tunnistada, et vaidlusalused otsused kuuluvad ÜVJP konteksti [...]. Siiski ei saa selline asjaolu tingimata viia liidu kohtu pädevuse välistamiseni [...]. Ehkki selle missiooni pädevate asutuste võetud otsused, mis puudutavad kohapeal läbi viidava tegevuse sooritamiseks liikmesriikide ja liidu institutsioonide poolt missioonile lähetatud personali paigutamist, omavad ÜVJP alla kuuluvat operatiivaspekti, on need ühtlasi oma laadilt personalihalduse aktid, sarnaselt kõigile samalaadsetele otsustele, mille on vastu võtnud liidu institutsioonid oma pädevuse teostamise raames. Selles olukorras ei saa järeldada, et ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu viimases lauses ja ELTL artikli 275 esimeses lõigus ette nähtud Euroopa Kohtu pädevust piirava erandi ulatus oleks nii suur, et liidu kohtul puuduks pädevus kontrollida liikmesriikide poolt lähetatud ametnikke puudutavaid personalihalduse akte, mille eesmärk on vastata selle missiooni vajadustele kohapeal, ehkki liidu kohtul on igal juhul pädevus kontrollida neid akte, kui need puudutavad liidu institutsioonide poolt lähetatud ametnikke [...]. Käesolevas asjas tuleb märkida, et kuna vaidlusaluste otsustega viidi apellant üle [...], siis kujutavad need endast personalihalduse akte, mille eesmärk on viia missiooni liikmeid kohapeal üle [...]. Seetõttu need otsused, mis võeti küll vastu ÜVJP raames [...] kuuluvad need liidu kohtu pädevusse EL toimimise lepingu üldsätete alusel“.
- 28 Seetõttu leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et seda enam ei saa jätta tähelepanuta Euroopa Kohtu üldist pädevust otsustada Euroopa Liidu õigusaktide tõlgendamise üle, mis reguleerivad missioonidele lähetatud isikkooseisu haldamise aspekte.