

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

YVES BOT

esitatud 5. aprillil 2011¹

1. Käesolev eelotsusetaotlus puudutab seda, kuidas tõlgendada nõukogu 14. veebruari 1977. aasta direktiivi 77/187/EMÜ ettevõtete, käitiste või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide seaduste ühtlustamise kohta² ning tõhusa kohtuliku kaitsese põhimõtet, nagu see on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta³ artiklis 47.

2. Taotlus esitati vaidluses I. Scattoloni ja Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Itaalia haridus-, kõrgharidus- ja teadusministeerium) vahel seoses olukorraga, kus I. Scattoloni üleviimisel selle ministeeriumi teenistusse ei tunnustatud kogu teenistusstaaži, mille ta oli omandanud Scorzè kommunis (Itaalia), mis oli tema endine tööandja.

3. Selles asjas saab Euroopa Kohus täpsustada oma praktikat, mis puudutab esiteks direktiivi 77/187 kohaldamisala ettevõtte üleminekul ühelt avalik-õiguslikult isikult teisele ning

teiseks ettevõtte omandaja poolt selle staaži tunnustamist, mille üleläänud personal on omandanud võõrandaja juures.

4. See kohtuasi annab Euroopa Kohtule ka võimaluse otsustada, millise ulatusega on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile sellise õigusnormi puhul, millel vastupidi siseriiklikule kohtupraktikale, mis soodustab üleläänud personali võõrandaja juures omandatud kogu staaži arvessevõtmist omandaja poolt, on otsene mõju tervele hulgale menetluses olevatele kohtuasjadele, millest ühe algatas I. Scattolon, ja seda vastaspoole ehk Itaalia riigi esitatud seisukoha kasuks.

5. Käesolevas ettepanekus esitan ma põhjused, miks minu hinnangul tuleb direktiivi 77/187 tõlgendada nii, et seda kohaldatakse niisugusele üleminekule, nagu on põhikohtuasjas kõne all, nimelt riigikoolide hoonete puhastamise, hoolduse ja valvega seotud abiteenuseid osutava personali üleminekule

1 – Algneel: prantsuse.

2 – EÜT L 61, lk 26.

3 – Edaspidi „harta“.

kohalikelt omavalitsusüksustelt (kommunaal- ja provintsid) riigile.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

6. Seejärel selgitan ma, et minu arvates tuleb sellisel juhul nagu põhikohtuasjas, kus esiteks võõrandaja juures kehtinud kollektiivlepingus sätestatud tasustamise tingimused ei põhine peamiselt selle tööandja juures omandatud staaži kriteeriumil ja teiseks omandaja juures kehtiv kollektiivleping asendab seda, mis kehtis võõrandaja juures, direktiivi 77/187 artikli 3 lõikeid 1 ja 2 tõlgendada nii, et nende kohaselt ei ole nõutav, et omandaja võtaks selle personali tasu arvutamisel arvesse staaži, mille üleläänud personal on omandanud võõrandaja juures, ja seda isegi siis, kui omandaja juures kehtivas kollektiivlepingus on ette nähtud, et tasu arvutamine põhineb peamiselt staaži kriteeriumil.

7. Viimaseks teen ma Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et harta artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisugune õigusnorm nagu see, mis on põhikohtuasjas vaidlustatud, tingimusel et tõendatakse eelkõige arvandmete alusel, et selle sätte vastuvõtmise eesmärk oli eelkõige tagada kohalike omavalitsusüksuste haldus-, tehnilise ja abipersonali (ATA) riigile ülemineku toimingu neutraalne eelarve; seda asjaolu peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

8. Kuna põhikohtuasjas käsitletav üleminek toimus 1. jaanuaril 2000, see tähendab enne nõukogu 29. juuni 1998. aasta direktiivi 98/50/EÜ, millega muudetakse direktiivi 77/187,⁴ ülevõtmise tähtaega, nimelt 17. juulit 2001, reguleerib seda juhtumit direktiivi 77/187 algne redaktsioon.⁵

9. Direktiivi artikli 1 lõikes 1 on ette nähtud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse äriühingu, ettevõtte või selle osa ülemineku suhtes teisele tööandjale lepingu alusel toimuva ülemineku või ühinemise tulemusena.”[Siin ja edaspidi on osundatud direktiivi tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

10. Direktiivi artiklis 2 on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) võõrandaja – füüsiline või juriidiline isik, kes artikli 1 lõikes 1 nimetatud

⁴ – EÜT L 201, lk 88.

⁵ – Vt analoogia alusel eelkõige 20. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-340/01: Abler jt (EKL 2003, lk I-14023, punkt 5) ning 9. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-499/04: Werhof (EKL 2006, lk I-2397, punktid 15 ja 16).

üleminekul kaotab tööandja staatuse äriühingu, ettevõtte või selle osa suhtes;

Liikmesriigid võivad kehtestada tingimuste täitmise jätkamisele tähtaja, mis peab olema vähemalt üks aasta.

- b) omandaja – füüsiline või juriidiline isik, kes artikli 1 lõikes 1 nimetatud üleminekul muutub tööandjaks äriühingu, ettevõtte või selle osa suhtes;

[...]"

[...]"

12. Sama direktiivi artiklis 4 on ette nähtud:

11. Direktiivi 77/187 artiklis 3 on sätestatud:

„1. Võõrandajale töölepingust või töösuhtest tulenevad õigused ja kohustused, mis kehtivad artikli 1 lõikes 1 nimetatud ülemineku kuupäeval, lähevad sellise ülemineku tagajärjel üle omandajale.

„1. Äriühingu, ettevõtte või selle osa ülemineku ei saa iseenesest olla töölepingu ülesütlemise põhjuseks võõrandaja või omandaja poolt. [...]"

[...]"

2. Kui tööleping või töösuhe lõpetatakse sellepärast, et artikli 1 lõikes 1 nimetatud ülemineku toob kaasa töötingimuste olulise muudatuse töötaja kahjuks, loetakse tööleping üles öelduks või töösuhe lõpetatuks tööandja poolt."

2. Pärast artikli 1 lõikes 1 nimetatud ülemineku jätkab omandaja kollektiivlepingu tingimuste täitmist samadel tingimustel, mida kohaldati võõrandaja suhtes sellise lepingu alusel kuni kollektiivlepingu lõpetamise või selle kehtivuse lõppemiseni või teise kollektiivlepingu jõustumise või kohaldamiseni.

13. Direktiivi artiklis 7 on täpsustatud, et see „ei piira liikmesriikide õigust kohaldada või kehtestada töötajate jaoks soodsamaid õigus- või haldusnorme".

B. Siseriiklik õigus

1. Itaalia tsiviilseadustiku artikkel 2112 ja dekreetseaduse nr 29/93 artikkel 34

14. Itaalias on direktiivi 77/187 ning seejärel nõukogu 12. märtsi 2001. aasta direktiivi 2001/23/EÜ ettevõtjate, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta⁶ rakendamine tagatud eelkõige Itaalia tsiviilseadustiku artikliga 2112, milles on sätestatud, et „[e]ttevõtte ülemineku korral jätkub töösuhte omandajaga ning töötajal säilivad kõik sellest tulenevad õigused. [...] Omandaja peab kohaldama ülemineku hetkel kehtinud [...] kollektiivlepinguid kuni nende kehtivuse lõppemiseni, välja arvatud juhul, kui need lepingud on asendatud omandaja ettevõttes kohaldatavate teiste kollektiivlepingutega”.

15. 3. veebruari 1993. aasta dekreetseaduse nr 29/93 ametiasutuste organisatsioonilise ümberkorralduse ning avalikku teenistust reguleerivate õigusnormide muutmise kohta (decreto legislativo n. 29 – razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni

pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego)⁷ põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal kehtinud redaktsiooni artiklis 34 on ette nähtud, et „ametasutuste, avalik-õiguslike üksuste või nende asutuste või struktuuriüksuste täidetavate ülesannete [...] üleminekul teistele avalik-õiguslikele või eraõiguslikele õigussubjektidele kohaldatakse neile üle mineva personali suhtes tsiviilseadustiku artiklit 2112”.

2. Seaduse nr 124/99 artikkel 8, seda rakendavad ministri dekreedid ning sellega seotud kohtupraktika

16. Kuni 1999. aastani tagas ja rahastas Itaalia riigikoolide abiteenuseid, nagu puhastus-, hooldus- ja valveteenused, riik. Riik delegeeris nende teenuste osutamise osaliselt kohalikele omavalitsusüksustele, nagu kommunid. Neid teenuseid osutasid osaliselt riigi ATA-personal ning osaliselt kohalikud omavalitsusüksused.

17. Kohalikud omavalitsusüksused tagasid teenuste osutamise kas oma ATA-personali abil (edaspidi „kohalike omavalitsusüksuste ATA-personal”) või sõlmides eraõiguslike ettevõtjatega hankelepingud. Kohalike omavalitsusüksuste ATA-personali töötasu

6 – (EÜT L 82, lk 16; ELT eriväljaanne 05/04, lk 98).

7 – Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, edaspidi „GIURI” nr 30 regulaarne lisa, 6.2.1993, edaspidi „dekreetseadus nr 29/93”.

maksid kõnealused omavalitsusüksused, kellele omakorda hüvitas täielikult kõik kulud riik.

20. Selles suhtes on seaduse nr 124/99 artiklis 8 sätestatud:

18. Kohalike omavalitsusüksuste ATA-personali tasustati maakondade ja kohalike omavalitsusüksuste sektori kollektiivlepingu (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro – Regioni Autonomie Locali, edaspidi „kohalike omavalitsusüksuste kollektiivleping”) alusel. Seevastu riigikoolides töötavat riigi ATA-personali tasustati koolisektori kollektiivlepingu (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della Scuola, edaspidi „koolide kollektiivleping”) alusel. koolide kollektiivleping sätete kohaselt põhines tasustamine suures osas staažil, samas kui kohalike omavalitsusüksuste kollektiivleping nägi ette teistsuguse tasustamise struktuuri, mis oli seotud täidetavate ülesannetega ning hõlmas lisatasu elemente.

19. 3. mai 1999. aasta seaduses nr 124/99, millega kehtestati kiireloomulised meetmed seoses koolipersonaliga (legge n. 124/99 – disposizioni urgenti in materia di personale scolastico)⁸, oli ette nähtud kohalike omavalitsusüksuste ATA-personali üleminek riigi ATA-personali nimekirjadesse alates 1. jaanuarist 2000.

„1. Riigi õppeasutuste ja koolide ATA-personaliga – sõltumata kvalifikatsioonist ja palgaastmest – seotud kulud kannab riik. Sätted, mis näevad ette selle personali rakendamise kommunide ja provintside poolt, tühistatakse.

2. Lõikes 1 nimetatud teenistujad, kes töötavad käesoleva seaduse jõustumise kuupäeval kohalike omavalitsusüksuste alluvuses riigikoolides, lähevad üle riigi ATA-personali nimekirjadesse ning nad võetakse teenistusse vastavate ametijuhendite ja -kirjelduste alusel, millele vastavalt hakkavad nad oma ülesandeid täitma. Personali hulka kuuluvad teenistujad, kelle ametijuhendid ja -kirjeldused ei vasta riigi ATA-personali omale, võivad kolme kuu jooksul käesoleva seaduse jõustumisest otsustada jääda tööle oma päritolu omavalitsusüksusesse. Nende teenistujate puhul tunnustatakse õiguslikult ja majanduslikult staaži, mille nad on omandanud päritolu omavalitsusüksuses, ning kui mõni ametikoht on vaba, on neil esialgu õigus nende ülesannete täitmise koha säilimisele.

8 – *GIURI* nr 107, 10.5.1999, edaspidi „seadus nr 124/99”.

[...]

4. Lõigetes 2 ja 3 viidatud personali üleminek toimub järk-järgult vastavalt haridusministri dekreediga kehtestatavatele tähtaegadele ja korrale [...].

Artikkel 2

5. Alates aastast, mil tekivad lõigete 2, 3 ja 4 tagajärjed, vähendatakse riigi [rahalisi] ülekandeid kohalikele omavalitsusüksustele progressiivselt mahuks, mis on võrdne kohalike omavalitsusüksuste kantud kuludega sellele aastale eelneval eelarveaastal, mil toimus personali tegelik üleminek. [...]”

Artiklis 1 viidatud kohalike omavalitsusüksuste ATA-personali üleminek riigile toimub vastavalt järgmistes artiklites ette nähtud tähtaegadele ja korrale.

Artikkel 3

21. Seadusele nr 124/99 järgnes 23. juuli 1999. aasta ministri dekreet kohalike omavalitsusüksuste ATA-personali riigile ülemineku kohta 3. mai 1999. aasta seaduse nr 124/99 artikli 8 tähenduses (decreto – trasferimento del personale ATA dagli enti locali allo Stato, ai sensi dell’art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124)⁹. See dekreet oli sõnastatud järgmiselt:

Kohalikud omavalitsusüksused tagavad kuni 1999. aasta eelarveaasta lõpuni selle personali tasustamise ning sellele personalile [kohalike omavalitsusüksuste kollektiivlepingu] kohaldamise, kes läheb riigile üle [seaduse nr 124/99] artikli 8 alusel. [...] [Ü]leläänud personal saab alates 1. jaanuarist 2000 esialgu tasu, mida ta sai enne üleminekut.

„Artikkel 1

Kohalike omavalitsusüksuste ATA-personal, kes on 25. mail 1999 riigikoolides teenistuses, et täita kohalikele omavalitsusüksustele seadusega pandud ülesandeid ja kohustusi, läheb üle riigi ATA-personali nimekirjadesse.

Haridusminister [...] kehtestab dekreediga haridussektoris inkorporeerimise kriteeriumid, mille eesmärk on kõnealuse personali suhtes kehtivate tingimuste kohandamine selle sektori tingimustega tasu, lisatasu ning kohalike omavalitsusüksuste juures omandatud staaži õigusliku ja majandusliku tunnustamise ning planeerimisele avaldatava mõju osas pärast kollektiivlepingu sõlmimist, mis arutatakse [...] läbi [Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (riigiasutuste esindusorganisatsioon), edaspidi „ARAN”] ning dekreetseaduse nr 29/93 artikli 34 tähenduses „haridus-” ja „kohalike

⁹ – *GLUR* nr 16, 21.1.2000, edaspidi „23. juuli 1999. aasta ministri dekreet”.

omavalitsusüksuste” sektori ametiühingute vahel [...].

kooliaastal 1998/1999. Juhul kui see ametikoht ei ole vaba, määratakse talle kooliaastaks 2000/2001 ametikoht kehtivate detsentraliseeritud lepingute alusel.

[...]

Artikkel 9

Artikkel 5

Kohalike omavalitsusüksuste ATA-personalile, kes oli 25. mai 1999. aasta seisuga riigikoolide teenistuses ning viidi üle riigi personali nimekirjadesse, koostatakse 1. jaanuari 2000. aasta seisuga ametijuhendid ja -kirjeldused, mis vastavad riigi personali raamistiku kule [...].

Riik astub 24. mail 1999 kohalike omavalitsusüksuste asemele viimaste sõlmitud ja vajaduse korral hiljem pikendatavatesse lepingutesse osas, millega on tagatud ATA ülesanded riigikoolide puhul, ning seda teenistujate töölevõtmise asemel. [...] Mõjutamata kolmandate isikute sellise tegevuse jätkamist, mis toimub [...] kehtivate õigusnormide alusel, astub riik kohalike omavalitsusüksuste asemele lepingutes, mille viimased on sõlminud ettevõtjatega [...] nende ATA ülesannete täitmiseks, mille täitmiseks kohustab seadus riigi asemel kohalikke omavalitsusüksusi. [...]

[...]

Artikkel 7

Personal, kes läheb käesoleva dekreeedi alusel kohalikelt omavalitsusüksustelt üle riigile, jätkab kõigi talle pandud kohustuste täitmist, juhul kui need on riigi ametikirjeldustes ette nähtud.

[...]”

Artikkel 8

Kohalike omavalitsusüksuste endisele personalile, kes läks üle riigile, jääb õigus säilitada ametikoht kohas, kus ta täitis oma ülesandeid

22. 23. juuli 1999. aasta ministri dekreeedi artiklis 3 ette nähtud kokkulepe ARAN-i ja ametiühingute vahel allkirjastati 20. juulil 2000 ning kiideti heaks 5. aprillil 2001. aasta ministri dekreediga, mis puudutab 20. juulil 2000 ARAN-i ja ametiühingute esindajate vahel sõlmitud kokkuleppe koolisektoris üle viidud kohalike omavalitsusüksuste endise personali inkorporeerimise kriteeriumide kohta (decreto interministeriale – recepimento dell'accordo ARAN – Rappresentanti delle organizzazioni e confederazioni sindacali in data 20 luglio 2000, sui criteri di

inquadramento del personale già dipendenti degli enti locali e transitato nel comparto scuola)¹⁰ heakskiitmist.

Artikkel 3

23. Selles kokkuleppes on sätestatud:

„Artikkel 1

– Palgaastme määramine ja töötasu

– Reguleerimisala

Käesolev kokkulepe kehtib alates 1. jaanuarist 2000 kohalike omavalitsusüksuste kollektiivlepingu suhtes, kes on [seaduse nr 124/99] artikli 8 ja 23. juuli 1999. aasta [...] ministri dekreedil [...] alusel üle viidud „koolisektorisest“, välja arvatud personal, kelle ülesanded või kohustused kuuluvad jätkuvalt kohaliku omavalitsusüksuse pädevusse.

Artikkel 2

– Lepinguline kord

1. Alates 1. jaanuarist 2000 ei kehti [kohalike omavalitsusüksuste kollektiivleping] enam personali suhtes, keda käesolev kokkulepe puudutab [...]; alates samast kuupäevast kuulub see personal [koolide kollektiivlepingu] alla, sealhulgas kõigi lisatasu elementide osas, välja arvatud juhul, kui järgmistes artiklites on sätestatud teisiti.

1. Käesoleva kokkuleppe artiklis 1 nimetatud teenistujad määratakse palgaastmestikus koolisektori kutsevalifikatsioonile vastavale astmele [...] järgmise korra kohaselt. Neile teenistujatele määratakse [...] palgaaste, mille suurus on võrdne või vahetult väiksem nende aastatasust 31. detsembri 1999. aasta seisuga, mis koosnes töötasust ja staažiga seotud eraldi tasudest ning nende puhul, kellel on sellele õigus, [kohalike omavalitsusüksuste kollektiivlepingus ette nähtud hüvitistest]. Võimalik erinevus palgaastme alusel saadava tasu suuruse ja selle töötasu vahel, mida sai teenistuja 31. detsembri 1999. aasta seisuga, nagu eespool märgitud, makstakse talle eraldi ja see mõjutab aja jooksul järgmisele palgaastmele üleminekut. Personal, keda käesolev kokkulepe puudutab, saab täiendava erihüvitise 31. detsembril 1999 kohaldatavas summas, kui see hüvitis on suurem kui koolisektori vastava kvalifikatsiooniga isikule makstav hüvitis. Käesoleva kokkuleppe esemeks oleva personali lõplik liigitamine vastavalt kooli ametikirjeldustele toimub võrdlustabeli alusel [...]

[...]

10 – *GURI* nr 162, 14.7.2001, edaspidi „5. aprilli 2001. aasta ministri dekreet“.

[...]

Artikkel 9

– Põhitöötasu ja lisatasu

1. Alates 1. jaanuarist 2000 on [koolide kollektiivleping] kõik rahalist laadi sätteid käesoleva kokkuleppe esemeks olevale personalile kohaldatavad vastavalt kollektiivlepingus ette nähtud korrale.

2. Alates 1. jaanuarist 2000 makstakse käesoleva kokkuleppe esemeks olevale personalile ajutiselt eraldi lisatasu, mis vastab [koolide kollektiivlepingule] lisatud tabelis [...] sisalduvatele brutosummadele. [...]

[...]"

24. Nende normide tõlgendamine andis alust kaebusteks, mille esitasid kohtule üleläänud ATA-personali teenistujad, kes nõudsid kohalikes omavalitsusüksustes omandatud staaži täielikku tunnustamist ilma, et võetaks arvesse vastavusse viimise kriteeriume, mis kehtestati ARAN-i ja ametiühingute vahel sõlmitud kokkuleppes ja mis kiideti heaks 5. aprilli 2001. aasta ministri dekreediga. Nad väitsid selles suhtes, et kõnealuses kokkuleppes kehtestatud kriteeriumide tagajärj on see, et alates ajast, mil nad arvati riigi ATA-personali hulka, paigutati nad palgaastmele ja tasustati neid samamoodi nagu riigi ATA-personali väiksema staažiga teenistujaid.

Nende argumentide kohaselt on seaduse nr 124/99 artiklis 8 ette nähtud, et üleläänud ATA-personali igal teenistujal säilib kohalikes omavalitsusüksustes omandatud staaž, mille tulemusel peab iga teenistuja alates 1. jaanuarist 2000 saama töötasu, mida saab riigi ATA-personali samasuguse staažiga teenistuja.

25. Selle kohtumenetluse tulemusel tegi Corte suprema di cassazione (Itaalia kassatsiooni kohus) 2005. aastal mitu otsust, milles ta põhiosas nõustus kõnealuste argumentidega.

3. Seadus nr 266/2005 ja sellega seotud kohtupraktika

26. Itaalia seadusandja lisas „supermuudatuse” (muudatus, mille ettepaneku teeb valitsus ja mis kiidetakse heaks usaldushääletuse abil) heakskiitmisega 23. detsembri 2005. aasta seaduse nr 266/2005, millega kehtestatakse riigi iga-aastase ja mitmeaastase eelarve koostamist reguleerivad sätted (2006. aasta eelarveseadus) (legge n. 266/2005 – disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006))¹¹, artiklisse 1 lõike 218, mis sisaldab tagasiulatuvat jõuga tõlgendusnormi seaduse nr 124/99 artikli 8 kohta.

¹¹ – GURI nr 302 regulaarne lisa, 29.12.2005, edaspidi „seadus nr 266/2005”.

27. Seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõikes 218 on sätestatud:

„[Seaduse nr 124/99] artikli 8 lõiget 2 tuleb mõista nii, et kohalike omavalitsuste personal, kes on viidud üle [ATA-personali] hulka, võetakse teenistusse ametijuhendite ja -kirjelduste alusel, mis vastavad riigi koosseisuliste teenistujate juhenditele, kogutöötasuga, mida nad said üleviimise hetkel, koos sellisele palgaastmele määramisega, mille suurus on võrdne või vahetult väiksem nende aastatast 31. detsembri 1999. aasta seisuga, ning mis koosnes töötasust ja staažiga seotud eraldi tasust ning vajaduse korral riigiteenistusse üleviimise kuupäeval kehtinud [kohalike omavalitsusüksuste kollektiivlepingus] ette nähtud hüvitistest. Võimalik erinevus üleminekul määratava palgaastme alusel saadava tasu suuruse ja selle iga-aastase töötasu vahel, mida asjaomane teenistuja sai 31. detsembri 1999. aasta seisuga, [...] makstakse talle eraldi ja seda käsitatakse summana, mis aja jooksul aitab kaasa kõrgema palgaastme saavutamisele. See ei piira nende kohtuotsuste täitmist, mis on langetatud käesoleva seaduse jõustumise kuupäevaks.”

28. Mitu kohut esitasid Corte costituzionale (Itaalia konstitutsioonikohus) küsimusi seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõike 218 kooskõla kohta Itaalia põhiseadusega. Nende kohute hinnangul on nad juba pooleliolevates kohtuasjades, milles riik on pool, selle tõlgendusnormi tõttu kohustatud lähtuma riigile soodsast tõlgendusest, mis ei vasta ka seaduse

nr 124/99 artikli 8 lõike 2 sisule ning on vastuolus tõlgendusega, mille Corte suprema di cassazione on sellele sättele andnud. Seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõige 218 taaskehtestab süsteemi, mis sisaldus 20. juuli 2000. aasta kokkuleppes ja 5. aprilli 2001. aasta ministri dekreedis, mille Corte suprema di cassazione tunnistas seadusega nr 124/99 vastuolus olevaks. Seadusandja sekkus seega seaduse ühetaolise tõlgendamise funktsiooni, mis on Itaalias antud Corte suprema di cassazione pädevusse, kahjustades nii kohtuvõimu autonoomiat kui ka õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet.

29. Corte costituzionale leidis 18. juuni 2007. aasta otsuses nr 234¹² ning hilisemates määrustes, et seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõikes 218 ei ole toime pandud õiguse üldpõhimõtete väidetavaid rikkumisi.

30. Pärast Corte costituzionale sellist hinnangut loobus Corte suprema di cassazione 16. jaanuari 2008. aasta otsusega nr 677 oma varasemast kohtupraktikast ning kinnitas, et seaduse nr 124/99 artikli 8 lõike 2 tõlgendus,

12 – GURI, 4.7.2007.

mille Itaalia seadusandja andis seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõikega 218, on lubatav.

34. Alates 1. jaanuarist 2000 viidi ta seaduse nr 124/99 artikli 8 alusel üle riigi ATA-personali nimekirja.

31. Sellegipoolest palus Corte suprema di cassazione 3. juuni 2008. aasta määrusega nr 22260 Corte costituzionalel üle uuesti läbi vaadata oma seisukoha seoses põhimõtetega, mis on artikliga 6 sätestatud Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (edaspidi „EIÕK”).

32. Corte costituzionale leidis 26. novembri 2009. aasta otsuses nr 311,¹³ et seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõige 218 on kooskõlas EIÕK artiklis 6 sätestatud põhiõigustega.

35. I. Scattolon määrati 5. aprilli 2001. aasta ministri dekreedil alusel palgaastmele, mis vastab selles tabelis 9 aasta pikkusele staažile.

36. Ta leiab, et kuna tema Scorzè kommunis omandatud ligikaudu 20 aasta pikkust staaži ei tunnustatud ning ta kaotas ka kohalike omavalitsusüksuste kollektiivlepingus ette nähtud lisatasu, vähenes tema töötasu 790 euro võrra.

II. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

33. I. Scattolon, kes töötas alates 16. maist 1980 Scorzè kommunis riigikoolide majahoidjana, kuulus kuni 31. detsembrini 1999 kohalike omavalitsusüksuste ATA-personali hulka. Kõnealune personal tegeles Itaalia avalik-õiguslike koolide puhastamise, hooldamise ja valvamisega.

37. I. Scattolon esitas 27. aprillil 2005 Tribunale ordinario di Venezia (Veneetsia esimese astme kohus) kaebuse, paludes tunnustada kogu staaži, mille ta oli omandanud Scorzè kommunis, ning määrata ta seetõttu palgaastmele, mis vastab staažile 15–20 aastat. Sellega nõudis ta õigust olla määratud samadele palgaastmetele nagu ATA-personal, kelle tööandja on algusest peale olnud riik ja kellel on temaga sama staaž. Oma kaebuse toetuseks viitas ta eelkõige tsiviilseadustiku artiklile 2112, seaduse nr 124/99 artiklile 8 ning Corte suprema di cassazione 2005. aasta otsustele, milles tunnustati üleläänud ATA-personali õigust oma staaži säilitamisele.

¹³ – GURI, 2.12.2009.

38. Seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõike 218 vastuvõtmise järel peatas Tribunale ordinario di Venezia menetluse, mille oli algatanud I. Scattolon, ning esitas Corte costituzionalele küsimuse, kas see säte on kooskõlas õiguskindluse, õiguspärase ootuse kaitse ja menetlusliku võrdsuse põhimõttega ning õigusega tõhusale kohtulikule kaitsele, sõltumatule kohtule ja õiglasele kohtulikule arutamisele. Võttes kõnealuse sätte vastu eesmärgiga tõlgendada enam kui viis aastat tagasi vastu võetud seadust, mida Corte suprema di cassazione oli juba tõlgendanud, soovis Itaalia seadusandja saavutada teistsuguse, sel korral riigile soodsa tulemuse arvukates veel pooleliolevates kohtuasjades.

39. Corte costituzionale otsustas 9. juuni 2008. aasta määrusega nr 212,¹⁴ tuginedes eespool viidatud 18. juuni 2007. aasta otsusele nr 234, et seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõikes 218 ei ole toime pandud väidetavaid õiguse üldpõhimõtete rikkumisi.

40. Menetluse jätkudes rõhutas I. Scattolon, et seaduse nr 124/99 artikli 8 lõige 2, nii nagu seda tõlgendatakse vastavalt seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõikele 218, on vastuolus direktiivi 77/187 artiklis 3 kehtestatud eeskirjaga ning liidu õiguse üldpõhimõtetega, mis

puudutavad õiguskindlust, õiguspärase ootuse kaitset ja tõhusat kohtulikku kaitset.

41. Tribunale ordinario di Venezia leiab, et tulenevalt direktiivist 77/187 tuleb arvesse võtta üleläänud personali kogu staaži. Seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõige 218 on selle normiga vastuolus ning kujutab endast lisaks tagasiulatuva jõuga uudset normi, mitte varasemat seadust tõlgendavat normi, kahjustades põhimõtteid, mis on tagatud EL lepingu artikliga 6, selle koostoimes EIÕK artikliga 6 ning harta artikliga 47 ja artikli 52 lõikega 3. Seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõige 218 on samal ajal vastuolus õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega.

42. Neil asjaoludel otsustas Tribunale ordinario di Venezia menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [...] direktiivi nr 77/187[...] ja/või [...] direktiivi 2001/23[...] või muid kohaldatavaid [liidu] õigusnorme tuleb tõlgendada nii, et neid võib kohaldada kohalike omavalitsusüksuste (kommunaalid ja provintsid) alluvuses riigikoolide puhastus- ja hooldustöid tegevate abiteenistujate ülemineku suhtes riigi alluvusse, kui selle üleminekuga astus riik kohalike omavalitsusüksuste asemele mitte ainult

14 – GURI, 18.6.2008.

tegevuses ja suhetes kogu personaliga (majahoidjad), vaid ka hankelepingutes, mis olid sõlmitud eraettevõtjatega nende teenuste osutamise tagamiseks?

2. Kas töösuhte jätkumist direktiivi 77/187[...] (mis võeti koos direktiiviga 98/50[...] üle direktiivi 2001/23[...]) artikli 3 lõike 1 esimese lõigu tähenduses tuleb tõlgendada nii, et omandaja juures staaži põhjal töötasu arvutamisel tuleb arvesse võtta üleviidud teenistujate kõiki teenistusaastaid, sealhulgas neid, mil nad olid võõrandaja teenistuses?

kohtulikule arutamisele, mis on tagatud [ELL] artikliga 6 koostoimes [EIÖK] artikliga 6 ning [harta] artiklitega 46 ja 47 ja artikli 52 lõikega 3 [...], tuleb tõlgendada nii, et [Itaalia Vabariik] ei või pärast märkimisväärse ajavahemiku (5 aastat) möödumist kehtestada iseseisvat tõlgendusnormi, mis erineb tõlgendatavast tekstist ning on vastuolus selle asutuse antud järjepideva ja väljakujunenud tõlgendusega, kelle ülesanne on tagada õigusnormide ühetaoline tõlgendamine, kusjuures see tõlgendusnorm on lisaks asjakohane selliste vaidluste lahendamisel, milles üks pooltest on [Itaalia Vabariik] ise?"

III. Minu analüüs

3. Kas [...] direktiivi nr 77/187[...] artiklit 3 ja/või [...] direktiivi 98/50[...] ja [...] direktiivi 2001/23[...] tuleb tõlgendada nii, et teenistuja õiguste hulgas, mis lähevad üle omandajale, on ka hüved, mis teenistuja on omandanud võõrandaja juures, näiteks staaž, kui sellega on omandaja juures kehtiva kollektiivlepingu kohaselt seotud rahalised õigused?

A. Esimene küsimus

4. Kas [liidu] kehtiva õiguse üldpõhimõtteid, see tähendab õiguskindluse põhimõtet, õiguspärase ootuse põhimõtet, menetlusliku võrdsuse põhimõtet, tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet, õigust sõltumatule kohtule ja üldisemalt õiglasele

43. Esimese küsimusega soovib eelotsuse taotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiiv 77/187 kuulub kohaldamisele juhul, kui riigikoolide hoonete puhastamise ja hoolduse abiteenuseid osutav personal läheb kohalikelt omavalitsusüksustelt (kommunaalid ja provintsid) üle riigile.

44. Teisisõnu, kas asjaolu, et üleminek toimub ühelt üksuselt teisele, mis mõlemad on avalik-õiguslikud juriidilised isikud, välistab sellise ülemineku kuulumise direktiivi 77/187 kohaldamisalasse?

45. Itaalia valitsus väidab, et avaliku sektori ümberkorraldamise käigus personali üleminekul ei toimu „ettevõtte üleminekut” selle direktiivi tähenduses. I. Scattolon ja Euroopa Komisjon on vastupidisel seisukohal.

46. 15. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas Henke¹⁵ kujutab endast sellele küsimusele vastamise seisukohalt huvitavat pretsedenti.

47. Selleks et õigesti mõista selle kohtuotsuse ulatust, tuleb meenutada selle asjaolusid. A. Henke võeti tööle vallasekretärina Schierke vallas (Saksamaa). See vald oli seejärel otsustanud luua koos teiste valdadega Saksi-Anhalti liidumaa valdade määruse alusel valdade liidu „Brocken”, millele ta andis üle haldusülesanded. Schierke vald ütles teiste hulgas üles A. Henkega sõlmitud töölepingu. Valla ja A. Henke vahelise vaidluse käigus otsustas Arbeitsgericht Halberstadt esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse,

et viimane otsustaks, kas direktiiv 77/187 on kohaldatav valla haldusülesannete üleandmisel valdade liidule, nagu kõnealune juhtum põhikohtuasjas.

48. Euroopa Kohus tõlgendas direktiivi 77/187 artikli 1 lõiget 1 nii, et selle direktiivi tähenduses „ettevõtte üleminek” ei ole riigihaldusstruktuuride ümberkorraldamine või haldusülesannete üleminek ühelt avalik-õiguslikult asutuselt teisele.¹⁶

49. Lisaks selle direktiivi eesmärgi ja sõnasuse väljatoomisele¹⁷ märkis Euroopa Kohus, et tegemist on valdade liiduga, mis puudutas Saksi-Anhalti liidumaa paljusid valdasid, nende hulgas Schierke valda, ning mille eesmärk oli nimelt parandada nende valdade haldusülesannete täitmist. Kohus tõdes, et selle restruktureerimise raames korraldati eelkõige ümber haldusstruktuur ning anti Schierke valla haldusülesanded selleks eraldi loodud avalik-õiguslikule üksusele, nimelt valdade liidule „Brocken”.¹⁸

50. Seejärel märkis ta, et selle kohtuasja asjaoludel puudutas valla ja valdade liidu vaheline ülesannete üleminek üksnes tegevusi, mis kuuluvad avalik-õiguslike ülesannete täitmise

15 – 15. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-298/94: Henke, EKL 1996, lk I-4989.

16 – Punkt 14.

17 – Vastavalt punktidele 13 ja 15.

18 – Punkt 16.

valdkonda, ning et isegi kui eeldada, et need tegevused hõlmasid majanduslikku laadi elemente, võis neil siiski olla vaid lisaaspekt.¹⁹

51. Nendest asjaoludest järeldan ma, et niisugune välistamine direktiivi 77/187 kohaldamisalast ei ole põhjendatud mitte kõnealuste üksuste avalik-õigusliku laadiga, vaid pigem tulenevalt funktsionaalsest lähenemisest asjaoluga, et üleminek puudutab tegevusi, mis kuuluvad avalik-õiguslike ülesannete hulka. Seevastu kui üleminek puudutab majandustegevust, siis kuulub see nimetatud direktiivi kohaldamisalasse. Selles osas ei ole oluline, kas võõrandaja ja omandaja õiguslik vorm on eraõiguslik või avalik-õiguslik. Hilisemad kohtuotsused kinnitavad, et Euroopa Kohus on jäänud selle funktsionaalse lähenemise juurde, asetades rõhu sellise tegevuse olemasolule või puudumisele, mis kuuluvad avalik-õiguslike ülesannete hulka.²⁰

19 – Punkt 17. Nagu märkis kohtujurist Alber oma ettepaneku punktis 49 kohtuasjas C-343/98: Collino ja Chiappero, milles otsus tehti 14. septembril 2000 (EKL 2000, lk I-6659), „[o]ma põhjenduses toonitas Euroopa Kohus eelkõige asjaolu, et ümberkorraldamine ei puudutanud majanduslikke tegevusi. Sellest võib järeldada, et direktiivi [77/187] kohaldamisala ei sõltu võõrandaja isikust ega tema kuulumisest avaliku või eraõiguse alla, kuna ta tegeleb majandustegevusega. Määrav ei ole siiski mitte võõrandaja seisund, vaid tegevuse laad. Avalik-õigusliku ülesande täitmise hulka kuuluvad tegevused ei saa olla ettevõtte ülemineku ese [selle] direktiivi tähenduses”.

20 – Vt eelkõige 10. detsembri 1998. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-173/96 ja C-247/96: Hidalgo jt (EKL 1998, lk I-8237, punkt 24) seoses eluasemeabiga vähem kindlustatud isikutele ning valvetegevusega; eespool viidatud kohtuotsus Collino ja Chiappero (punktid 31 ja 32) ning 26. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-175/99: Mayeur (EKL 2000, lk I-7755, punktid 28–40).

52. Kui siinkohal püüda kvalifitseerida kõnealuseid tegevusi põhikohtuasjas, siis tuleneb kohtupraktikast, nii nagu seda on hiljuti kinnitatud, et riigikoolides selliste abiteenuste nagu puhastus- ja valveteenused osutamine ei kujuta endast tegevusi, mis kuuluvad avalik-õiguslike ülesannete hulka.

53. Kahes hiljutises kohtuasjas paluti Euroopa Kohtul tõlgendada direktiivi 2001/23 olukordades, kus kommuun võttis üle tegevuse, millega varem tegelesid eraõiguslikud ettevõtjad. Tegemist on 29. juuli 2010. aasta otsuses kohtuasjas C-151/09: UGT-FSP²¹ riigikoolide hoonete majahoidja ja puhastusteenustega, teede puhastamise ning parkide ja aedade hooldusega.²² Lisaks puudutab kõnealune tegevus 20. jaanuari 2011. aasta otsuses kohtuasjas C-463/09: CLECE²³ koolide ja kohalikule omavalitsusüksusele kuuluvate ruumide puhastamist.²⁴

54. Mõlemas otsuses tõdes Euroopa Kohus, et sellised tegevused on majanduslikku laadi ning jäävad seega ettevõtte üleminekul töötajate õiguste säilitamist reguleerivate ühenduse õigusnormide kohaldamisalasse. Kohus märkis uuesti, et pelk asjaolu, et omandaja on avalik-õiguslik juriidiline isik, käesoleval

21 – 29. juuli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-151/09: UGT-FSP, EKL 2010, lk I-7591.

22 – Punkt 12.

23 – 20. jaanuari 2011. aasta otsus kohtuasjas C-463/09: CLECE, EKL 2011, lk I-95.

24 – Punkt 11.

juhul kommuun, ei võimalda välistada nende normide kohaldamisalasse kuuluva ülemineku olemasolu.²⁵

55. Nendest asjaoludest järeldan ma, et direktiiv 77/187 on tingimusel, et kontrollitakse selle direktiivi teisi kohaldamiskriteeriume, kohaldatav kohalikelt omavalitsusüksustelt (kommunid ja provintsid) sellise personali riigile üleminekul, kelle ülesanne on riigikoolide hoonete puhastuse, hoolduse ja valve abiteenuste osutamine.

56. Jäänud on kontrollida, kas käesolevas kohtuasjas on täidetud muud kriteeriumid, mille Euroopa Kohus on välja töötanud selleks, et hinnata, kas üleminek kujutab endast „ettevõtte üleminekut“ direktiivi 77/187 tähenduses.

57. Artikli 1 lõike 1 kohaselt kohaldatakse direktiivi 77/187 „äriühingu, ettevõtte või selle osa ülemineku suhtes teisele tööandjale lepingu alusel toimuva ülemineku või ühine-mise tulemusena”.

58. Selles osas järeldub väljakujunenud kohtupraktika, et lepingulise ülemineku mõistet tuleb tõlgendada piisavalt paindlikult, et see vastaks direktiivi 77/187 eesmärgile, milleks

on, nagu nähtub selle põhjendusest 2, kaits-ta töötajaid tööandja vahetumise korral.²⁶ Nii on Euroopa Kohus otsustanud, et seda direktiivi kohaldatakse alati, kui lepinguliste suhete kontekstis muutub ettevõtte käitami-se eest vastutav füüsiline või juriidiline isik, kes võtab ettevõtte töötajate ees üle tööandja kohustused.²⁷

59. See kohtupraktika on kohaldatav isegi seadusest tuleneva ülemineku korral. I. Scat-tonon viitab õigesti kohtupraktikale, mille ko-haselt direktiivi 77/187 hõlmab ka ettevõtte üleminekut avaliku võimu ühepoolse otsuse alusel, kusjuures otsustav kriteerium ei ole mitte lepinguline suhe võõrandaja ja oman-daja vahel, vaid pigem ettevõtte käitamise eest vastutava isiku vahetumine.²⁸

60. Direktiivi 77/187 kohaldamiseks tuleb ka kontrollida, kas üleminek puudutab majan-dusüksust, mis säilitab pärast tööandja vahe-tumist oma identiteedi.

61. Selleks et tuvastada, kas selline üksus säilitab oma identiteedi, tuleb arvesse võtta kõik kõnealust tehingut iseloomustavad fak-tilised asjaolud, mille hulka kuuluvad eelkõi-ge asjaomase ettevõtte või majandusüksuse

25 – Eespool viidatud kohtuotsus UGT-FSP (punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika) ning eespool viidatud kohtuotsus CLECE (punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).

26 – Eespool viidatud kohtuotsus CLECE (punkt 29 ja seal viida-tud kohtupraktika).

27 – *Ibidem* (punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

28 – Vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Collino ja Chiap-pero (punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

liik, kas üleminek puudutab materiaalseid varasid, nagu hooned ja vallasvara, immateriaalse vara väärtus ülemineku hetkel, kas uus tööandja võtab üle enamuse tema töötajatest, kas üleminek puudutab kliente, enne ja pärast üleminekut osutatavate teenuste sarnasus ning tegevuse võimaliku peatamise ajaline kestus. Need asjaolud on siiski vaid kohustusliku üldhinnangu üksikud aspektid ning seega ei saa neid hinnata eraldiseisvatena.²⁹

selle ülesande jaoks kasutas. Sellisel juhul omandab uus tööandja tegelikult vara organiseeritud kogumi, mis võimaldab üleantava ettevõtte tegevust tervikuna või osaliselt stabiilselt jätkata.³¹

63. Euroopa Kohtu praktikast ilmneb, et koolihoonete puhastamist, hooldust ja valvet, nagu kõne all põhikohtuasjas, võib lugeda peamiselt tööjõul põhinevaks tegevuseks ning järelikult võib teenistujate kollektiiv, mida seob selline ühine tegevus, olla teiste tootmistegurite puudumisel käsitatav majandusüksusena.³²

62. Euroopa Kohus on varem leidnud, et majandusüksus võib teatavates sektorites toimida märkimisväärsete materiaalsete või immateriaalsete põhivahenditeta, nii et sellise üksuse identiteedi säilitamine pärast teda puudutavat tehingut ei saa igal juhul sõltuda selliste varade üleminekust.³⁰ Euroopa Kohus on niisiis märkinud, et kuna teatavates sektorites, mille tegevus põhineb peamiselt tööjõul, võib ühise tegevuse raames pidevalt töötavate töötajate kollektiiv moodustada majandusüksuse, võib selline üksus säilitada oma identiteedi pärast üleminekut, kui uus tööandja mitte ainult ei jätka kõnealust tegevust, vaid võtab ka üle nii arvu kui oskuste poolest olulise osa tööjõust, keda tema eelkäija eelnevalt

64. Nendest asjaoludest ma järeldan, et põhikohtuasjas on majandusüksuse identiteet säilinud, kuna riik võttis üle varem kommunaalides sama tööd teinud teenistujad.³³

65. Nagu rõhutab komisjon, viidi seaduses nr 124/99 viidatud ATA-personal üle tervikuna, selle puhastus-, hooldus- ja valvetegevus

29 – Eespool viidatud kohtuotsus CLECE (punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

30 – *Ibidem* (punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

31 – *Ibidem* (punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

32 – *Ibidem* (punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).

33 – Vastupidi ei saa sellise majandusüksuse identiteet, mis põhineb peamiselt tööjõul, säilida juhul, kui omandaja ei võta üle olulist osa selle tööjõust (vt eespool viidatud kohtuotsus CLECE, punkt 41).

jäi üldiselt nii sisu kui korralduse poolest muutmatuks ning see tegevus jätkus samades kohtades katkestuseta. Ainus muudatus oli tööandja isik.

68. Neist asjaoludest kogumis tuleneb, et seadusest nr 124/99 tulenev ATA-personali üleminek kuulub siiski direktiivi 77/187 kohaldamisalasse.

B. Teine ja kolmas küsimus

66. Lisagem, et kogu selle vara organiseeritud kogumi jätkuvus, mis võimaldab jätkata koristus-, hooldus- ja valvetegevust koolides, ilmneb ka nende lepingute riigi poolt ülevõtmises, millega kohalikud omavalitsusüksused olid teatud juhtudel andnud nende ülesannete täitmise eraõiguslikele ettevõtjatele.

69. Oma teise ja kolmanda küsimusega, mida ma soovitan Euroopa Kohtul analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul sisuliselt otsustada, kas direktiivi 77/187 artikli 3 lõige 1, mis sätestab, et töölepingust või töösuhtest võõrandajale tulenevad õigused ja kohustused, mis kehtivad ülemineku kuupäeval, lähevad üle omandajale, tähendab, et omandaja peab üleläänud personali tasu arvutamisel arvesse võtma võõrandaja juures omandatud kogu staaži.

67. Viimaks tuleb meenutada, et direktiivi 77/187 ei kohaldata isikutele, keda siseriiklikes õigusnormides ei kaitsta kui töötajaid. See direktiiv ühtlustab kõnealuse valdkonna vaid osaliselt ning ei loo ühtset kaitsetaset kogu Euroopa Ühendusele ühiste kriteeriumite alusel.³⁴ Siiski ilmneb eelotsusetaotlusest, et kõnealuse ATA-personali suhtes kehtib töösuhteid reguleeriv ühine õiguskord, nagu see on ette nähtud Itaalia tsiviilseadustikus³⁵.

70. Meenutagem, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu need küsimused on tingitud ilmsest lahknevusest seaduse nr 124/99, ARAN-i ja ametiühingute vahelise lepingu, mis on üle võetud 5. aprilli 2001. aasta ministri dekreeti, ning viimaks seaduse nr 266/2005 vahel. Kuigi seadusest nr 124/99 justkui tuleneb, et arvesse võetakse kohalike omavalitsusüksuste juures ATA-personali omandatud kogu staaži, on ametiühingute lepingus ja seejärel seaduses nr 266/2005 vastupidi sätestatud, et

34 – Vt 11. juuli 1985. aasta otsus kohtuasjas 105/84: Foreningen af Arbejdsledere i Danmark (EKL 1985, lk 2639, punktid 26 ja 27).

35 – Vt eelotsusetaotluse prantsuskeelne versioon, lk 13.

selle personali tasustamise tingimused ülemineku käigus tuleb kindlaks määrata lähitaval sellest, millised olid need tingimused töösuhte võõrandajaga lõpetamise ajal. Seega vastanduvad üleläänud personali tasustamise kindlaksmääramisel kaks võimalust, nimelt kas uus arvutus, mis võtab omandaja töötasuastmestiku raames, mis põhineb peamiselt staažil, arvesse võõrandaja juures üleläänud personali omandatud kogu staaži, või enne üleminekut omandatud „majanduslike õiguste” alusel varem saadud tasu järjepidevus.

71. Arvestades seadusega nr 266/2005 tehtud täpsustust, millest tuleneb, et Itaalia seadusandja algne tahe oli siiski tagada tasu maksmise jätkumine, mitte aga võõrandaja juures omandatud kogu staaži arvesse võtmine, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiiv 77/187 nõuab vastupidi staaži niisugust tunnustamist.

72. Meenutagem, et direktiivi 77/187 artikli 3 lõike 1 kohaselt lähevad võõrandaja töölepingust või töösuhtest tulenevad õigused ja kohustused, mis kehtivad ettevõtte ülemineku kuupäeval, sellise ülemineku tagajärjel üle omandajale.

73. Kuna ATA-personali tasustamise tingimused on kindlaks määratud kollektiivlepingutes, tuleb seda sätet tõlgendada mitte eraldi, vaid koos sama direktiivi artikli 3

lõikega 2, mis Euroopa Kohtu arvates „näeb ette piirangud selle kollektiivlepingu kohaldamisele, millele töölepingus on viidatud”³⁶

74. Meenutagem, et viimati nimetatud sätte kohaselt „[p]ärast artikli 1 lõikes 1 nimetatud üleminekut jätkab omandaja kollektiivlepingu tingimuste täitmist samadel tingimustel, mida kohaldata võõrandaja suhtes sellise lepingu alusel kuni kollektiivlepingu lõpetamise või selle kehtivuse lõppemiseni või teise kollektiivlepingu jõustumise või kohaldamiseni”.

75. Põhikohtuasi vastab direktiivi 77/187 artikli 3 lõikes 2 toodud viimasele juhtumile, nimelt olukorrale, kus üleminekule järgnes teise kollektiivlepingu kohaldamine. Käesoleval juhul hakkas nimelt ATA-personali suhtes, kes töötas kohalike omavalitsusüksuste juures nende kollektiivlepingu alusel, ülemineku tagajärjel kehtima uus kollektiivleping, nimelt riigi personali puudutav leping.³⁷

³⁶ – Eespool viidatud kohtuotsus Werhof (punkt 28).

³⁷ – Vt selle kohta Moizard, N., „Droit social de l'Union européenne”, *Jurisclasseur Europe*, 2010, köide 607, mille puhul asjaolu, et direktiivi 77/187 artikli 3 lõike 2 puudutab „teise kollektiivlepingu kohaldamist”, tähendab, et „kui omandaja juures kehtib teine kollektiivleping, asendab see viivitamatult sama taseme lepingut, mis reguleeris üle antud üksust” (punkt 33).

76. Need kaks kollektiivlepingut sisaldavad personali tasustamise arvutamise meetodeid, reguleerides neid väga erinevalt. Koolide kollektiivlepingu sätete kohaselt põhineb tasustamine suurel määral staažil, samas kui kohalike omavalitsusüksuste kollektiivleping näeb ette teistsuguse tasustamise struktuuri, mis on seotud täidetavate ülesannetega ning sisaldab lisatasu elemente.

77. Vastavalt Euroopa Kohtu tõlgendusele tuleneb direktiivi 77/187 artikli 3 lõike 2 sõnastusest, et üleläänud töötajad saavad tugineda kollektiivlepingus – eeldatavasti sellele, mida neile kohaldati võõrandaja juures ja mis võis ette näha soodsamaid tingimusi – ette nähtud töötingimustele üksnes niikaua, kuni siseriikliku õiguse alusel tekitab selline kollektiivleping tema suhtes jätkuvalt õiguslikke tagajärgi.³⁸

78. Nagu Euroopa Kohus on täpsustanud kollektiivlepingu kehtivusaja osas, on selle direktiivi artikli 3 lõike 2 „eesmärk [...] seega tagada kõigi töötingimuste säilitamine vastavalt kollektiivlepingu sõlminud poolte tahtele, ja seda vaatamata ettevõtte üleminekule. Seevastu ei saa sama sättega kalduda kõrvale nimetatud poolte tahtest, mida on väljendatud kollektiivlepingus. Järelikult, kui lepingu

sõlminud pooled on kokku leppinud, et nad ei taga teatud töötingimusi konkreetsest kuupäevast kauem, ei saa [direktiivi 77/187 artikli 3 lõikega 2] kohustada omandajat järgima neid tingimusi pärast kollektiivlepingu kokkulepitud kehtivusaja lõppu, sest pärast seda kuupäeva ei ole kõnealune kollektiivleping enam kehtiv”.³⁹ Euroopa Kohus leiab, et „[s]ellest tuleneb, et [see säte] ei kohusta omandajat tagama võõrandajaga kokkulepitud töötingimuste säilitamist pärast kollektiivlepingu kehtivusaja lõppu”.⁴⁰

79. Minu arvates kehtib see kohtupraktika analoogia alusel juhul, kui võõrandaja juures kehtiv tööleping asendatakse ülemineku tulemusel omandaja juures kehtivaga. Sellises olukorras ei tulene direktiivi 77/187 artikli 3 lõikest 2 kohustust säilitada võõrandaja juures kehtinud kollektiivlepingus ette nähtud töötingimused.

80. Seega on nimetatud sättega täielikult kooskõlas see, et üleläänud ATA-personali hakkasid alates 1. jaanuarist 2000, mis on ülemineku kuupäev, reguleerima koolide kollektiivlepingu sätteid ning järelikult kehtivad selle personali suhtes riigi personalile

38 – Vt selle kohta 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-4/01: Martin jt (EKL 2003, lk I-12859, punkt 47).

39 – 27. novembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-396/07: Juuri (EKL 2008, lk I-8883, punkt 33).

40 – *Ibidem* (punkt 34).

kohaldatavad tasustamise arvutamise tingimused ja viisid. Üleläänud personal ei saa seega enam tugineda eelistele, mis tulenevad kohalike omavalitsusüksuste kollektiivlepingust, eeskätte sellega antud rahalistele õigustele.

81. Näiteks kollektiivlepingute ülevõtmisel ei saa üleläänud personal enam nõuda omandajalt lisatasu, mis oli varem võõrandaja juures kohaldatavas kollektiivlepingus ette nähtud. Töötasu koostisosasid ja arvutamise viise reguleerib pärast üleminekut üksnes kollektiivleping, mis hakkab kehtima omandaja juures.⁴¹

82. Seega on põhiprobleemiks küsimus, kas selleks, et määrata kindlaks üleläänud personali tasustamine omandaja juures kehtivas kollektiivlepingus – milles on olulisel kohal staaži kriteerium – sätestatud kriteeriumite alusel, tuleb direktiivi 77/187 kohaselt isegi kollektiivlepingute ülevõtmise korral arvesse võtta võõrandaja juures selle personali varem omandatud kogu staaž.

83. Euroopa Kohtu praktika sisaldab juhiseid staaži tunnustamise üldküsümusele vastamiseks.

84. Nii leidis Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuses Collino ja Chiappero, et „staaž, mille üleläänud töötajad omandasid oma endise tööandja juures, ei kujuta sellisena endast õigust, millele töötajad võiksid oma uue tööandja juures tugineda”.⁴² Pigem on kohtu arvates „staaži eesmärk määratleda töötajate teatavad rahalised õigused ning need õigused peab omandaja vajaduse korral säilitama samal viisil, nagu need olid võõrandaja juures”.⁴³

85. Euroopa Kohus järeldas sellest, et „selliste rahaliste õiguste arvutamisel, nagu hüvitis lepingu lõppemisel või palgatõus, peab omandaja arvesse võtma kõiki üleläänud personali väljateenitud aastaid, niivõrd kui see kohustus tulenes selle personali ja võõrandaja vahelisest töösuhtest ning kooskõlas selle suhte raames kokkulepitud viisidega”.⁴⁴

86. Selles kohtuotsuses käsitles Euroopa Kohus staaži arvesse võtmise küsimust loogika alusel, mis koondas tähelepanu järjestikuste töösuhete paralleelsusele ning mis tugines

41 – Itaalia seadusandja säilitas kohalike omavalitsusüksuste kollektiivlepingus ette nähtud tasustamise teatud tingimused, kuid see ei toimunud mitte direktiivi 77/187 kehtestatud kohustuse alusel, vaid pelgalt selle seadusandja tahtel (tegemist oli individuaalse staažitasuga ning kolme muu hüvitisega).

42 – Punkt 50.

43 – *Idem*.

44 – Punkt 51.

vajadusele võrdväärselt kaitsta töötajate õigusi nende suhete raames.

muuta samas ulatuses, nagu see oli võimalik võorandaja puhul.

87. Teisalt leevendas Euroopa Kohus sama loogika alusel koheselt staažist tulenevate selliste rahaliste õiguste omandaja poolt tunnustamise põhimõtet, mis üleläänud personalil oli võorandaja juures, märkides, et „kui siseriiklik õigus võimaldab väljaspool ettevõtte ülemineku juhtumit muuta töösuhete töötajatele ebasoodsamaks, eeskätt mis puudutab töötajate kaitset töölepingu ülesütlemisel ning nende tasustamise tingimusi, siis ei ole selline muutmine välistatud pelgalt asjaolu tõttu, et ettevõtte on vahepeal üle läinud ning kokkulepe on järelikult sõlmitud ettevõtte uue omanikuga. Nimelt, kui töösuhetest tulenevad võorandaja õigused ja kohustused lähevad direktiivi [77/187] artikli 3 lõike 1 alusel üle omandajale, võib töösuhe omandaja jaoks muutuda samal määral, mida kohaldataks võorandaja puhul, arvestades et ühelgi juhul ei saa ettevõtte ülemineku iseenesest olla selle muudatuse põhjus”.⁴⁵ Selle puhul on tegemist õiguste ülemineku mehhanismi ühe tagajärjega. Töösuhet võib omandaja puhul

88. Kokkuvõttes tuleneb eespool viidatud kohtuotsusest Collino ja Chiappero, et üleläänud personal võib oma töösuhetes omandajaga tugineda samadele staažil põhinevatele rahalistele õigustele, nagu need, mis tal olid oma töösuhetes võorandajaga. Siiski on omandajal alati võimalus muuta töösuhete tingimusi, eelkõige tasustamise tingimusi, sama moodi nagu võorandaja võib seda teha siseriikliku õiguse alusel ja väljaspool ülemineku hüpoteesi.

89. Direktiivi 77/187 eesmärk on vältida, et ettevõtte ülemineku iseenesest oleks põhjus töötaja olukorra halvendamiseks, nimelt omandatud õiguste kaotamiseks või nende kitsendamiseks. Arvesse tuleb võtta üksnes õigusi, millele saab vaidluses võorandajaga tugineda. Seega ei ole olemas õigust võrdsele kohtlemisele uute kolleegidega (keda võidakse kohelda paremini), samuti nagu ei ole olemas õigust omandaja eeskirjade (mis võivad olla soodsamad) tagasiulatuvale laiendamisele võorandaja juures töötatud aastatele.⁴⁶

90. Üleläänud õiguste ja kohustuste sisu sõltub kohaldatavast siseriiklikust õigusest ning

45 – Punkt 52.

46 – Vt kohtujurist Alberi ettepaneku punkt 94 kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud kohtuotsus Collino ja Chiappero.

on järelikult muutuv. Nagu kordab Euroopa Kohus, ei püüta direktiiviga 77/187 kehtestada ühiste kriteeriumite alusel ühtset kaitsetaset. Nagu kohus täpsustas oma 10. veebruari 1988. aasta otsuses kohtuasjas 324/86: *Foreningen af Arbejdsledere i Danmark*,⁴⁷ on see põhjuseks, miks nimetatud direktiivile saab tugineda vaid selle tagamiseks, et asjaomast töötajat kaitstakse tema suhetes omandajaga samamoodi, nagu teda kaitsti asjaomase liikmesriigi õigusnormide alusel suhetes võõrandajaga.⁴⁸

91. Sellest tuleneb, et üleläänud töötajatel on õigus, et nende tasustamise arvutamisel võetakse arvesse kogu nende staaži, mille nad omandasid võõrandaja juures, üksnes juhul, kui viimasega sõlmitud töölepingus on selline õigus ette nähtud ning et seda õigust ei ole omandaja õiguspäraselt muutnud sõltumata ettevõtte üleminekust.

92. Nagu me nägime, toimus kohalike omavalitsusüksuste kollektiivlepingu alusel tasustamise arvutamine lähtuvalt teostatava ülesande liigist, kaasates lisatase elemente, seega mitte valdavalt staaži alusel. Sama loogika alusel ei saa üleläänud personal järelikult direktiivi 77/187 artikli 3 lõike 1 alusel

kohustada omandajat, et viimane võtaks arvesse kogu staaži, mille ta omandas võõrandaja juures töötades.

93. Võttes arvesse minu eespool toodud märkusi kõnealuse direktiivi artikli 3 lõike 2 ulatuse kohta, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, kahtlen ma igal juhul, et see säte võimaldab kollektiivlepingute sellisel üleminekul nagu põhikohtuasjas teenistujatel tugineda omandaja ees staažist lähtuvatele rahalistele õigustele, mida nad oleksid saanud kasutada võõrandajaga seotud kollektiivlepingu alusel.

94. Lisaks tuleb täpsustada, et ebavõrdne tasustamine, võrreldes nende teenistujatega, kellele on riik juba tööle võtnud, ei ole iseeneest vastuolus direktiiviga 77/187. See direktiiv ei lähe nimelt nii kaugele, et nõuaks, et kunstlikult samastataks esimese tööandja teenistujaid tagasiulatuvalt teise tööandja teenistujatega, nii et neil oleksid täpselt samad õigused. Nimetatud direktiivis on kehtestatud põhimõte, mille kohaselt jätkatakse töösuhet koos töötingimuste säilitamisega, mitte põhimõtet, mille kohaselt muudetakse neid tingimusi, selleks et viia need vastavusse nende teenistujate töötingimustega, kes on alati uue tööandja juures töötanud.

95. Sellegipoolest külvab 11. novembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-425/02: *Delahaye*⁴⁹ kahtlusi direktiivi 77/187 ulatuse

47 – 10. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas 324/86: *Foreningen af Arbejdsledere i Danmark*, EKL 1988, lk 739.

48 – Punkt 16.

49 – 11. novembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-425/02: *Delahaye*, EKL 2004, lk I-10823.

osas üleläänud personali staaži tunnustamisel, kuna Euroopa Kohus näib hoolega silmas pidavat võrdset kohtlemist üleläänud personali ja omandaja juures juba töötava personali vahel.

96. Selle kohtuotsuse aluseks oleva põhikohuasja asjaolud on järgmised. J.M. Delahaye töötas ühenduses, mille tegevus läks üle Luksemburgi riigile. Seejärel võeti ta tööle Luksemburgi riigiteenistujana. Riigiteenistujate tasustamist käsitleva suurhertsogi määruse alusel määrati J.M. Delahaye'le madalam palk kui see, mida ta sai oma algse tööandjaga sõlmitud lepingu alusel.⁵⁰

97. Selles kohtuasjas soovis Cour administrative (Luksemburgi halduskohus) oma küsimusega sisuliselt teada, kas direktiiviga 77/187 on vastuolus, kui ettevõtte ülemineku korral eraõiguslikult juriidiliselt isikult riigile vähendab riik kui uus tööandja asjaomaste töötajate palka, et järgida avalikku teenistust reguleerivaid siseriiklikke õigusnorme.

98. Euroopa Kohus tugineb oma praktikale, eelkõige oma eespool viidatud kohtuotsusele Mayeur ning leiab, et „[a]rvestades seda,

et direktiivi 77/187 eesmärk on kõnealust valdkonda vaid osaliselt ühtlustada [...], ei ole selle direktiiviga vastuolus, kui tegevuse avalik-õiguslikule juriidilisele isikule ülemineku korral kohaldatakse siseriiklikke õigusnorme, mis näevad ette eraõiguslike töölepingute lõpetamise”.⁵¹ Euroopa Kohus täpsustab sellegipoolest, et „seesugust töölepingu lõpetamist tuleb direktiivi 77/187 artikli 4 lõike 2 kohaselt käsitada kui otseselt üleminekust tulenevat töötingimuste olulist muutust töötaja kahjuks, nii et sellistel asjaoludel tuleb töölepingu lõpetamise eest pidada vastutavaks tööandjat”.⁵²

99. Kandes selle arutluskäigu üle arutlusel olnud kohtuasjale, tõdeb Euroopa Kohus, et „[s]amamoodi on see juhul, kui riigiteenistujate olukorda reguleerivate siseriiklike õigusnormide kohaldamine toob kaasa üleminekust mõjutatud töötajate palga vähenemise[...]. Kui palk väheneb oluliselt, tuleb seda käsitada töötingimuste olulise muutusena asjaomaste töötajate kahjuks direktiivi [77/187] artikli 4 lõike 2 tähenduses.”⁵³

100. Euroopa Kohtu seisukohale, et avalikul võimul on niisugune võimalus, lisatakse

50 – Ta väitis, et tööstaaži arvestamata liigitati ta palgaastmestikus esimese ametiaastme viimasesse järku, mille tõttu ta kaotas 37% oma kuupalgast (kohtuotsuse punkt 17).

51 – Eespool viidatud kohtuotsus Delahaye (punkt 32).

52 – *Idem*.

53 – *Ibidem* (punkt 33).

seejärel siiski varjund, kui kohus märgib, et „avalikku teenistust reguleerivaid siseriiklike õigusnorme kohaldama ja tõlgendama pädevad ametiasutused [on] kohustatud seda tehes arvestama võimalikult suurel määral direktiivi 77/187 eesmärki”. Sellest vaatenurgast märgib Euroopa Kohus, et „[k]õnealuse direktiivi mõttega oleks vastuolus, kui võõrandajalt ülevõetud töötaja staaži ei arvestataks juhul, kui riigiteenistujate olukorda reguleerivad siseriiklikud õigusnormid arvestavad riigiteenistuja staaži tema palga arvutamiseks”.

Kas see tähendab, et täielikult tähelepanuta ei või jätta esimese tööandja juures omandatud staaži?

101. Eespool viidatud kohtuotsuseid Collino ja Chiappero ning Delahaye võib seetõttu olla raske kokku sobitada, kuna need kasutavad kahte erinevat loogikat. Nimelt kui esimene neist põhineb töötajate kaitse võrdväärsuse ideel, siis teine otsus rõhutab võrdset kohtlemist üleläänud personali ja omandaja juures juba töötava personali vahel.

102. Kuigi võrdne kohtlemine üleläänud personali ja omandaja juures juba töötava personali vahel on soovitatav ettevõtte ülemineku korral, ei arva ma siiski, et direktiiv 77/187 seda nõuaks. Seega näib mulle, et lähtuvalt selle direktiivi mõttest on sobivam tegutseda üleminekumehhanismile – mida Euroopa Kohus kasutas eespool viidatud kohtuotsuses Collino ja Chiappero – omase kaitse võrdväärsuse alusel.

103. Kõigist neist asjaoludest kogumis järel, et sellisel juhtumil nagu põhikohtuasjas, kus esiteks võõrandaja juures kehtinud kollektiivlepingus ette nähtud tasustamise tingimused ei põhine üldjuhul selle tööandja juures omandatud staaži kriteeriumil, ning teiseks asendab omandaja juures kehtiv kollektiivleping võõrandaja juures kehtinut, tuleb direktiivi 77/187 artikli 3 lõikeid 1 ja 2 tõlgendada nii, et see ei nõua, et omandaja võtaks staaži, mille on üleläänud personal omandanud võõrandaja juures, arvesse selle personali töötasu arvutamisel, ja seda isegi siis, kui omandaja juures kehtiv kollektiivleping näeb ette, et töötasu arvutamine põhineb peamiselt staaži kriteeriumil.

C. Neljas küsimus

104. Neljanda küsimusega soovib eelotsuse taotluse esitanud kohus teada, kas liidu õiguse mitme üldpõhimõttega on vastuolus liikmesriigi sellise siseriikliku sätte vastuvõtmine nagu seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõige 218.

105. Tuleb meenutada konteksti, milles see küsimus tekib. Seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõike 218 vastuvõtmisega soovis Itaalia seadusandja täpsustada ulatust, mille ta kavatses

anda seadusele nr 124/99 küsimuses, kas ATA-personali üleviimisel peab riik arvesse võtma kogu staaži, mille see personal on omandanud kohalikes omavalitsusüksustes. Minnes vastuollu Corte suprema di cassazione praktikaga, leidis seadusandja, et ülelâinud personali tasustamine peab toimuma „kogutöötasuga, mida nad said üleviimise hetkel, koos sellisele palgaastmele määramisega, mille suurus on võrdne või vahetult väiksem nende aastatasust 31. detsembri 1999. aasta seisuga, ning mis koosnes töötasust ja staažiga seotud eraldi tasust ning vajaduse korral riigiteenistusse üleviimise kuupäeval kehtinud [kohalike omavalitsusüksuste kollektiivlepingus] ette nähtud hüvitistest”. Seega märkis Itaalia seadusandja, et vaatamata siseriiklike kohtute antud valdavale tõlgendusele ei tule seadust nr 124/99 mõista sellisena, et see rajab ülelâinud personali tasustamise kohalikes omavalitsusüksustes omandatud staaži kriteeriumile.

mille ülelâinud personal on varem kohalikes omavalitsusüksustes omandanud.

106. Nagu eespool märgitud, ei saa Itaalia seadusandja sellist seisukohta minu hinnangul pidada direktiiviga 77/187 vastuolus olevaks, kuna selles ei ole ette nähtud, et niisuguses olukorras, nagu on põhikohtuasjas kõne all, tuleks arvesse võtta kogu staaži,

107. Mis puudutab asjaolu, et seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõikes 218 sisalduv seaduse nr 124/99 tõlgendus mõjutab vahetult tervet hulka pooleliolevaid kohtumenetlusi, sealhulgas I. Scattoloni algatatud menetlust, ning seda Itaalia riigi esitatud seisukoha kasuks, siis soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus ka teada, kas Itaalia seadusandja niisugune sekkumine on liidu õiguse üldpõhimõtetega kooskõlas või mitte. Nii eelotsusetaotlusest kui ka Euroopa Kohtule kirjalikult ja suuliselt esitatud märkustest nähtub, et see küsimus puudutab esmajoones tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte ning täpsemalt õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele tõlgendamist.⁵⁴

54 – Tuleb märkida, et Euroopa Inimõiguste Kohtule esitati samal ajal seoses sarnase probleemiga EIÖK artikli 6 lõike 1 alusel kolm kaebust. Tegemist on kaebustega nr 43549/08: Agrati jt vs. Itaalia; nr 5087/09: Carlucci vs. Itaalia, ning nr 6107/09: Cioffi jt vs. Itaalia. Euroopa Inimõiguste Kohtu teine osakond esitas 5. novembril 2009 pooltele järgmised küsimused:

„1. Kas [seaduse nr 266/2005] artikli 1 kohaldamine juba kohtus pooleliolevale menetlusele kahjustas õigusriiki või õiglast menetlust, mis on tagatud [EIÖK] artikliga 6?

2. Kui vastus on jaatav, siis kas selline kahjustamine oli õigustatud ülekaaluka üldise huvi tõttu ning kas see oli piisavalt proportsionaalne seadusandja taotletud eesmärgi või eesmärkidega?

3. Kas võttes arvesse [seaduse nr 266/2005] artikli 1 vastuvõtmist ja selle kohaldamist siseriiklike kohtute poolt juba pooleliolevas menetluses, kahjustati hagejate õigusi seoses nende vara kaitsega [EIÖK] protokolli nr 1 artikli 1 tähenduses?”

108. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale on tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte liidu õiguse üldpõhimõte, mis tuleneb liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest ja mis on sätestatud EIÕK artiklites 6 ja 13.⁵⁵ Seda põhimõtet kinnitati taas harta artiklis 47, millel alates Lissaboni lepingu jõustumisest on „samasugune õigusjõud nagu aluslepingutel”.⁵⁶ Kuna hartal on praeguseks liidus põhiõiguste kaitsmise süsteemis keskne koht, peab see minu hinnangul olema norm, millele viidatakse iga kord, kui Euroopa Kohus peab tegema otsuse liidu akti või siseriikliku sätte kooskõla kohta hartaga kaitstud põhiõigustega.⁵⁷

109. Enne kui vajaduse korral anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tõlgendamise juhtnõõrid, mis võimaldaksid tal hinnata seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõike 218 kooskõla harta artikliga 47, tuleb kontrollida, kas Euroopa Kohus on ikka pädev seda tegema.

55 – Vt eelkõige 22. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-279/09: DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (EKL 2010, lk I-3849, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).

56 – Vt ELL artikli 6 lõike 1 esimene lõik.

57 – Vt selle kohta seoses liidu akti kehtivuse hindamisega 9. novembri 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-92/09 ja C-93/09: Volker und Markus Schecke ja Eifert (EKL 2010, lk I-11063, punkt 45 ja 46).

1. Euroopa Kohtu pädevus neljandale küsimusele vastamiseks

110. Olenevalt tema menetluses käsitletava olukorra liigist⁵⁸ paneb Euroopa Kohus liikmesriikidele kohustuse järgida ühenduse õiguskorras kaitstud põhiõigusi; seda esiteks juhul, kui need riigid rakendavad liidu õigust ning teiseks juhul, kui siseriiklikud õigusnormid kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalas.

111. Nii ilmneb Euroopa Kohtu praktikast, et ühenduse õiguskorras tunnustatud üldpõhimõtete – mille hulka kuuluvad ka põhiõigused – kaitset tulenevad nõuded on siduvad ka liikmesriikidele ühenduse õigusnormide rakendamisel ning et järelikult on nad kohustatud, niivõrd kui see on võimalik, kohaldama neid õigusnorme tingimustel, mis neid nõudeid ei eira.⁵⁹

58 – Olenevalt sellest, kas liikmesriik tegutseb „liidu esindajana”, kehtestades siseriiklikud sätted, mille vastuvõtmiseks kohustavad teda ühenduse õigusnormid, kas ta võtab vastu siseriiklikud õigusnormid, mis kalduvad kõrvale asutamislepingus tunnustatud liikumisvabadusest, või laiemalt, kas ta püüab saavutada ühenduse õigusnormidega taotletavat eesmärki, võttes vastu siseriiklikud sätted, mis tema hinnangul on selleks vajalikud. Nende kolme olukorra illustreerimiseks vt eelkõige vastavalt 13. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 5/88: Wachauf (EKL 1989, lk 2609); 18. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-260/89: ERT (EKL 1991, lk I-2925) ning 10. juuli 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-20/00 ja C-64/00: Booker Aquaculture ja Hydro Seafood (EKL 2003, lk I-7411).

59 – Vt eelkõige 27. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-540/03: parlament vs. nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punkt 105 ja seal viidatud kohtupraktika).

112. Lisaks tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et kui siseriiklikud õigusnormid kuuluvad ühenduse õiguse kohaldamisalasse, peab Euroopa Kohus eelotsusemenetluses andma kõik tõlgendamisjuhised, mida siseriiklik kohus vajab, et teha kindlaks, kas nimetatud õigusnormid on kooskõlas põhiõigustega, mille austamise tagab Euroopa Kohus ja mis tulenevad eelkõige EIÖK-st.⁶⁰ Seevastu ei ole Euroopa Kohtul niisugust pädevust õigusnormide suhtes, mis jäävad väljapoole ühenduse õiguse raame, juhul kui vaidluse ese ei ole mingil viisil ühenduse õigusega seotud.⁶¹

et tal puudub pädevus üldpõhimõtteid ja põhiõigusi tõlgendada, kuna vaidlusel puudus liidu õigusega piisav seos.⁶²

114. Seadusega nr 124/99, mida Itaalia seadusandja 2005. aastal täpsustas, määratletakse kohalike omavalitsusüksuste ATA-personali riigile ülemineku üks tingimus, nimelt meetod, kuidas nende isikute tasu arvutatakse pärast üleviimist. Kuna tegemist on direktiivi 77/187 kohaldamisalasse kuuluva üleminekuga, tuleb niisuguseid õigusnorme pidada liidu õigusega piisavalt seotuks. Kuna vaidlustatud siseriiklikud õigusnormid jäävad liidu õiguse raamesse, siis on Euroopa Kohtul pädevus esitada siseriiklikule kohtule juhtnöörid, mis on vajalikud selleks, et hinnata nende õigusnormide kooskõla tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttega.⁶³

113. Võttes arvesse vastust, mille ma soovitan Euroopa Kohtul esimesele küsimusele anda, see tähendab, et põhikohtuasjas käsitletav üleviimine on ettevõtte üleminek direktiivi 77/187 tähenduses ning peab seega toimuma selles direktiivis sätestatud õigusnormide kohaselt (nii nagu need on üle võetud Itaalia tsiviilseadustiku artikli 2112 ja dekreetseaduse nr 29/93 artikliga 34), eemaldub käesolev kohtuasi selgelt olukordadest, mille suhtes on tehtud otsused, milles Euroopa Kohus leidis,

115. Minu hinnangul ei saa see olla teisiti ka harta artikli 47 osas.

60 – Vt eelkõige 10. aprilli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-276/01: Steffensen (EKL 2003, lk I-3735, punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika).

61 – Vt eelkõige 27. novembri 2009. aasta määrus kohtuasjas C-333/09: Noël (punkt 11 ja seal viidatud kohtupraktika).

62 – Vt eelkõige 13. juuni 1996. aasta otsus kohtuasjas C-144/95: Maurin (EKL 1996, lk I-2909) ja 18. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-309/96: Annibaldi (EKL 1997, lk I-7493) ning 6. oktoobri 2005. aasta määrus kohtuasjas C-328/04: Vajnai (EKL 2005, lk I-8577); 25. jaanuari 2007. aasta määrus kohtuasjas C-302/06: Kovalský, ning 12. novembri 2010. aasta määrus kohtuasjas C-339/10: Asparuhov Estov jt (EKL 2010, lk I-11465).

63 – Loomulikult peab piisav seos liidu õigusega eelotsusetaotlusest selgelt ilmnema. Kui see sealt ei nähtu, tunnistab Euroopa Kohus ennast ilmselgelt ebapädevaks, nagu ta seda tegi käesoleva kohtuasjaga analoogsel juhul 3. oktoobri 2008. aasta määruses kohtuasjas C-287/08: Savia jt.

116. Teame, et harta kohaldamisala piiritlemiseks kasutasid selle koostajad eespool viidatud kohtuotsusest Wachauf⁶⁴ tulenevat sõnastust. Nii on harta artikli 51 lõikes 1 ette nähtud, et selle sätted on liikmesriikidele ette nähtud „üksnes liidu õiguse kohaldamise korral”.

olukorda, kus siseriiklikud õigusnormid kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalas.

117. Seda sõnastust silmas pidades on küsimus, kas harta kohaldamisala, mis on määratletud selle artikli 51 lõikes 1, ühtib liidu õiguse üldpõhimõtete kohaldamisalaga, vaieldav ning sellele ei leia Euroopa Kohtu praktikast veel kindlat vastust.⁶⁵ Kui liidu õiguse kohaldamise mõiste kitsa käsitluse pooldajad väidavad, et see kohaldamine puudutab üksnes olukorda, kus liikmesriik tegutseb liidu esindajana, siis laia käsitluse pooldajad leiavad, et kõnealuse mõistega peetakse silmas laiemalt

118. Minu hinnangul ei tähenda harta koostajate kasutatud sõnastus, et nad soovisid harta kohaldamisala piirata võrreldes liidu õiguse üldpõhimõtete määratlusega, mis on välja töötatud kohtupraktikas. Sellest annavad tunnistust harta artikli 51 lõiget 1 puudutavad selgitused, mida vastavalt ELL artikli 6 lõike 1 viimasele lõigule ja harta artikli 52 lõikele 7 tuleb harta tõlgendamisel arvesse võtta.

119. Ma mainin selle kohta, et nendes selgitustes on märgitud, et liikmesriikide osas „tuleneb Euroopa Kohtu praktikast üheselt, et liidu kontekstis määratletud põhiõiguste austamise nõue on liikmesriikidele siduv ainult siis, kui nad tegutsevad liidu õiguse reguleerimisasas”. Lisaks on samades selgitustes viidatud kohtupraktikale, mis puudutab siseriiklike õigusnormide liidu õigusega seotuse erinevaid juhtumeid ning mida ma käsitlesin eespool. Need kaks asjaolu võimaldavad minu hinnangul Euroopa Kohtul anda harta artikli 51 lõikele 1 laia tõlgenduse, moonutamata

64 – Kohtuotsuse punkt 19.

65 – Vt selle küsimuse kohta eelkõige Lenaerts, K., ja Gutiérrez-Fons, J. A., „The constitutional allocation of powers and general principles of EU law”, *Common Market Law Review*, 2010, nr 47, lk 1629, eriti lk 1657–1660; Tridimas, T., „The General Principles of EU Law”, 2. väljaanne, Oxford University Press, 2006, lk 363; Egger, A., „EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited”, *Yearbook of European Law*, kd 25, 2006, lk 515, eriti lk 547–550, ning Jacqué, J. P., „Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux”, *REDP*, kd 14, nr 1, 2002, lk 107, eriti lk 111.

harta koostajate tahet.⁶⁶ Seega võib möönda, et selle artikliga seotud selgitusi silmas pidades tuleb seda tõlgendada nii, et harta sätted on liikmesriikidele suunatud juhul, kui nad tegutsevad liidu õiguse reguleerimisalas. Kui viidata direktiivide konkreetsele näitele, siis ei tohi liidu õiguse rakendamise mõistet piirata üksnes direktiivide ülevõtmise meetmetega. Sellest mõistest tuleb minu hinnangul aru saada nii, et sellega peetakse silmas direktiivis sätestatud õigusnormide hilisemat konkreetset kohaldamist⁶⁷ ning üldiselt kõiki olukordi, kus siseriiklikud õigusnormid „riiuvad” või „mõjutavad” sellise direktiiviga reguleeri-

tud valdkonda, mille ülevõtmise tähtaeg on möödunud.⁶⁸

120. Lisaks asjaolule, et harta koostajad ei soovinud minu hinnangul harta kohaldamisala võrreldes liidu õigus üldpõhimõtetenä tunnustatud põhiõigustega piirata, ei näi harta artikli 51 lõike 1 kitsas tõlgendamine olevat soovitatav. Nimelt tooks see liidus kaasa kaks erinevat põhiõiguste kaitse süsteemi olenevalt sellest, kas need õigused tulenevad hartast või hoopis õiguse üldpõhimõtetest. See nõrgendaks nende õiguste kaitse taset, mis võib sattuda vastuollu harta artikliga 53, milles on ette nähtud, et „[h]arta sätteid ei või tõlgendada neid inimõigusi või põhivabadusi kitsendavate või kahjustavatena, mida asjaomastes kohaldamisvaldkondades on tunnustatud [liidu õigusega]”.

66 – Vt Rosas, A. ja Kaila, H., „L'application de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice – un premier bilan”, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2011. Viidates harta selgitustele ning rõhutades, et selle küsimuse üle vaieldakse õigusteoorias, märgivad need autorid, et võib väita, et harta artikli 51 lõikes 1 kasutatud väljend „liidu õiguse kohaldamise korral” „nõuab pigem laia tõlgendust”. Nende hinnangul „Euroopa Kohtu praktikast silmas pidades [on] oluline seotus selle õigusega”. Ma märgin samuti, et eespool viidatud kohtumääruses Asparuhov Estov jt tõdeb Euroopa Kohus, et tal puudub pädevus harta tõlgendamiseks, kuna eelotsusetaotluses ei sisaldu ühtegi asjaolu, mis tõendaks, et kõnealune siseriiklik otsus „on liidu õigust rakendav meede või et selle puhul esineb muid tegureid, mis seda liidu õigusega seovad” (punkt 14). Viide „[muudele] tegur[itele], mis seda liidu õigusega seovad” räägib pigem selle kasuks, et Euroopa Kohus mõistab oma pädevust hartat tõlgendada pigem laialt.

67 – 23. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-145/09: Tsakouridis (EKL 2010, lk I-11979, punktid 50–52).

121. Kuna Euroopa Kohus on minu hinnangul pädev vastama neljandale küsimusele, siis tuleb nüüd esitada eelotsusetaotluse esitanud kohtule juhised, mis võimaldavad tal hinnata seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõike 218 kooskõla harta artikliga 47.

68 – 19. jaanuari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-555/07: Küçükdeveci (EKL 2010, lk I-365, punktid 22–26).

2. Harta artikli 47 tõlgendamine

konventsiooniga ette on antud.⁶⁹ Selle sätte selgituse kohaselt määratakse tagatud õiguste tähendus ja ulatus kindlaks mitte ainult EIÕK teksti, vaid ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika põhjal.

122. Nagu harta artikkel 47 kinnitab, hõlmab põhiõigus tõhusale kohtulikule kaitsele õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, mis tagab eelkõige hagejale selle, et tema asja menetletaks õiglaselt. Kuna seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõige 218 mõjutab I. Scattoloni algatatud kohtumenetlust Itaalia riigi kasuks, võib see riivata tema õigust tõhusale õiguskaitsevahendile.

123. Tuleb siiski täpsustada, et harta artikli 52 lõike 1 kohaselt võib hartas tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamisele seada piiranguid, tingimusel et piirangud nähakse ette seadusega, need arvestavad nimetatud õiguste ja vabaduste põhisisu ning on proportsionaalsuse põhimõtet järgides vajalikud ja vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

124. Lisaks on harta artikli 52 lõikes 3 täpsustatud, et hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele, on samad, mis neile nimetatud

125. Selleks et esitada eelotsusetaotluse esitanud kohtule vajalikke juhiseid, et ta saaks hinnata seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõike 218 kooskõla harta artikliga 47, järgin ma seega analüüsi struktuuri, mille on Euroopa Inimõiguste Kohus välja töötanud sarnastes asjades, mis puudutavad EIÕK artikli 6 lõike 1 väidetavat rikkumist tagasiulatuva jõuga seaduse mõju tõttu pooleliolevatele kohtumenetlustele.

126. Ma kaalun esmalt, kas seadusandlik võim on sekkunud õigusemõistmisesse. Kui see on nii, tuleb teiseks kontrollida, kas esineb ülekaalukas üldine huvi, mis õigustab seda sekkumist.

⁶⁹ – See säte ei takista siiski liidu õiguses laiemat kaitset ette näha (vt harta artikli 52 lõike 3 teine lause).

a) Seadusandliku võimu sekkumine õigusemõistmisesse

127. Euroopa Inimõiguste Kohus täpsustas 28. oktoobri 1999. aasta otsuses kohtuasjas Zielinski ja Pradal & Gonzalez jt vs. Prantsusmaa⁷⁰, et „kuigi üldjuhul ei takista miski seadusandlikul võimul tsiviilõiguse valdkonnas uute tagasiulatava jõuga sätetega reguleerida kehtivatest seadustest tulenevaid õigusi, ei luba [EIÕK] artiklis 6 sätestatud õigusriigi põhimõtte ja õiglase menetluse mõiste seadusandlikul võimul sekkuda õigusemõistmisesse eesmärgiga mõjutada vaidluse kohtulikku lahendamist, välja arvatud juhul, kui see on õigustatud ülekaaluka üldise huvi tõttu”.⁷¹

128. Sellest kohtuotsusest tuleneb, et esimene etapp kontrollimisel, kas tagasiulatava jõuga seadus on kooskõlas EIÕK artikli 6 lõikega 1, on selle kontrollimine, kas esineb mõju kohtus pooleliolevatele menetlustele.

129. Euroopa Inimõiguste Kohus meenutab 25. novembri 2010. aasta otsuses Lilly France vs. Prantsusmaa, et ta piirdub tõdemisega, et vaidlusalune seadus takistas kohtul asjaomase vaidluse suhtes otsuse tegemist.⁷² Eespool viidatud kohtuotsuses Zielinski ja

Pradal & Gonzalez jt vs. Prantsusmaa rõhutab ta, et vaidlusaluses seaduses on lõplikult kindlaks määratud kohtute menetletavate vaidluste tingimused ning seda tagasiulatavalt.⁷³ Asja lahendava kohtu pädevus jäetakse siseriikliku seadusandja antud tõlgenduse ees seega kõrvale. Kuigi viimane tagas selle, et tagasiulatavat seadust ei kohaldata jõustunud otsuste suhtes, on seadusandlik võim sekkunud õigusemõistmisesse, kuna kohus on kohustatud seda seadust järgima.

130. Põhikohtuasjas annab seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõige 218 seaduse nr 124/99 artikli 8 lõikele 2 tõlgenduse, mille tagajärjed on tagasiulatavad, „piira[mata] nende kohtuotsuste täitmist, mis on langetatud käesoleva seaduse jõustumise kuupäevaks”.

131. Seadusandliku võimu õigusemõistmisesse sekkumise tingimus näib olevat täidetud. Nimelt ei ole vaidlust selle üle, et uuel seadusandlikul tõlgendusel on otsene mõju I. Scattoloni ja riigi vahelisele menetlusele ning seda kaebaja kahjuks, kuna varasemat seadust tõlgendav seadus jätab kõrvale üleläänud personali jaoks soodsa tõlgenduse, millest Corte suprema di cassazione ja enamik asja sisuliselt lahendanud kohtuid olid varem

70 – *Recueil des arrêts et décisions* 1999-VII.

71 – Punkt 57.

72 – Punkt 49.

73 – Punkt 58.

lähunud. Selles suhtes ei ole oluline, kas seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõiget 218 käsitakse iseseisva tõlgendusnormina või uudse sisu normina.

132. Nüüd tuleb kontrollida, kas niisugust sekkumist võib pidada õigustatuks ülekaaluka üldise huvi tõttu.

b) Sekkumist õigustava ülekaaluka üldise huvi esinemine

133. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas püütakse üldiselt välistada, et pelk rahaline põhjus võib õigustada seadusandliku või muu sekkumist õigusemõistmisesse.⁷⁴ Siiski leidis Euroopa Inimõiguste Kohus 23. oktoobri 1997. aasta otsuses kohtuasjas *National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society ja the Yorkshire Building Society vs. Ühendkuningriik*,⁷⁵ et riigi huvi säilitada maksutulu tase kujutab

endast üldist huvi.⁷⁶ On huvipakkuv, et viimati nimetatud kohtuasjas oli tagasiulatuva jõuga seaduse eesmärk taas jalule seada seadusandja algne tahe ja parandada õigusnormide koostamisel tehtud tehnilist laadi vead.⁷⁷ Peale selle on 27. mai 2004. aasta otsuses kohtuasjas *OGIS-Institut Stanislas, OGECE St. Pie X ja Blanche de Castille jt vs. Prantsusmaa* küsimus õiguslõnga täitmises.⁷⁸

134. Sellest kohtupraktikast ilmneb, et Euroopa Inimõiguste Kohus kaldub möönma, et üldine huvi esineb juhul, kui tegemist on hea õigusnormi saavutamise (mis hõlmab muu hulgas tehnilise vea parandamist ja õiguslõnga täitmist) või võimalikult suure hulga isikute jaoks kasuliku projekti soodustamisega.⁷⁹ Rahalisest huvist üksi ei piisa, kuid see võib olla tulemuslik, kui sellega kaasneb mõni muu üldine huvi.

135. Põhikohtuasjas õigustab Itaalia valitsus seaduse nr 266/2005 sekkumist asjaoluga, et seaduse nr 124/99 artikli 8 lõike 2 sõnastus oli ebaselge ning põhjustas hulganisti vaidlusi. Seda õigustust võiks käsitada lähedaseks eesmärgile saavutada hea õigusnorm, see

74 – Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohtu 14. veebruari 2006. aasta otsus kohtuasjas *Lecarpentier jt vs. Prantsusmaa* (punkt 47) ning 11. aprilli 2006. aasta otsus kohtuasjas *Cabourdin vs. Prantsusmaa* (punkt 37).

75 – *Recueil des arrêts et décisions*, 1997-VII.

76 – Punktid 80–83.

77 – Punkt 81.

78 – Punkt 71.

79 – Vt *Sudre, F., jt, Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 5. väljaanne, PUF, Pariis, 2009, lk 307.

tähendab õigusnorm, mille ulatus on selgeks tehtud.

136. Mis puudutab seevastu argumenti, et oli vajalik teha lõpp erinevustele kohtupraktikas, siis lisaks asjaolule, et niisugused erinevused peavad olema tõendatud, tuleb märkida, et Euroopa Inimõiguste Kohus ei taha sellist põhjendust lubada. Eespool viidatud kohtuotsuses Zielinski ja Pradal & Gonzalez jt vs. Prantsusmaa leidis see kohus, et kohtupraktika erinevused on omased kõigile kohtusüsteemidele. See argument üksi ei ole nimetatud kohtu hinnangul seega asjakohane.

137. Kui on tõendatud, et Itaalia seadusandja soovis 1999. aastal jätta sotsiaalpartnerite ja täidesaatva võimu hooleks rakendada konkreetne kord üleläänud personali inkorporeerimiseks, eelkõige mis puudutab tasustamist pärast üleminekut, võib olla võimalik lubada sama seadusandja hilisemat sekkumist, mille eesmärk on teha lõpp kohtupraktikale, mis ei vasta seadusandja algsele soovile ega sotsiaalpartnerite määratletud korrale, ning mille täidesaatev võim seejärel kinnitab. Märgin selle kohta, et täpsustused, mis seadusandja tegi 2005. aastal, toetavad tõlgendust, mille andsid seadusele nr 124/99 sotsiaalpartnerid, kes – nagu 23. juuli 1999. aasta ministri dekreet neilt nõudis – kehtestasid üleläänud personali inkorporeerimise kriteeriumid. Seega võib mõnda, nagu Corte suprema di cassazione

ise 16. jaanuari 2008. aasta kohtuotsuses⁸⁰ seda tegi, et täpsustused, mis seadusandja tegi 2005. aastal seoses üleläänud personali aastatasu arvutamise alustega, vastasid omandatud staaži majandusliku ja õigusliku tunnustamise ühele võimalikule viisile. Itaalia seadusandja otsustas seega staaži osalise tunnustamise kasuks, lähtudes üleläänud personali palgaastme määramisel töötasust, mida nad said 31. detsembril 1999.

138. Itaalia valitsus toob sellise valiku õigustamiseks esile põhjenduse, mis tuleneb vajadusest tagada üleminekutoimingu neutraalne eelarve.

139. Võib näida õiguspärane, et Itaalia riik soovis ühendada ATA-personali, kes töötas koos, kuid kelle suhtes kehtisid kaks erinevat korda, ning et eelkõige soovis ta ühtlustada selle personali tasustamise tingimused, tagades samal ajal selle toimingu neutraalse

80 – Töövaidlusi lahendava kolleegiumi otsus nr 677.

eelarve, see tähendab teisisõnu selle, et toimingute tulemusel kulud ei suureneks.

valduses olevad andmed ei veena mind seega selles, et seadusandja 2005. aasta sekkumisel oli muu eesmärk kui reformi neutraalse eelarve tagamine.

140. Siiski on vaja, et Itaalia valitsus tõendaks, et neutraalse eelarve nõue oli tööpoolest algse reformi tuum ning et seadusandja 2005. aasta sekkumise eesmärk oli tööpoolest niisuguse eesmärgi tagamine. Täpsemalt on ta kohustatud tõendama, et üksnes tõlgendus, mis põhineb ainult osa staaži arvessevõtmisel, sai tagada reformi neutraalse eelarve.

142. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on lõpuks eelkõige kahele tõlgendusele vastavate kulude võrdlemisel saadud arvandmete alusel⁸² kontrollida, et tõlgendus, millest Itaalia seadusandja lähtus 2005. aastal, on sobiv selleks, et vastata sellise haldusreformi neutraalse eelarve tagamise õiguspärasele eesmärgile, nagu on kõne all põhikohtuasjas, ning et see ei ole ebaproportsionaalselt riivanud harta artikliga 47 kaitstud õigust.

141. Märgin, et Itaalia valitsus väitis Euroopa Kohtus, et 1999. aastal alustatud reform, millega kaasnes üleläänud personali staaži üksnes osaline arvessevõtmine, ei kahjustanud selle personali rahalist olukorda. Vastukaaluks sellele kinnitusele ei ole I. Scattolonil minu hinnangul õnnestunud veenvalt ja kindlalt tõendada, et üleläänud personali rahaline olukord halvenes pärast üleminekut.⁸¹ Minu

143. Ma järeldan nendest asjaoludest, et harta artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisugune õigusnorm, nagu sisaldub seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõikes 218, tingimusel et eelkõige arvandmete alusel on tõendatud, et selle vastuvõtmise eesmärk oli tööpoolest tagada kohalike omavalitsusüksuste ATA-personali riigile üleminekutoimingu neutraalne eelarve; seda asjaolu peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

81 – Euroopa Kohtus 1. veebruaril 2011 toimunud kohtuistungil ilmnas, et mõndasadat eurot, mille I. Scattolon väitis olevat üleviimise tõttu kaotanud, tuleb käsitada pigem saamata jäänud tuluna võrreldes palgatõusuga, mille ta oleks võinud saada, kui kogu tema staaži oleks tunnustatud. Pealegi, mis puudutab kohalike omavalitsusüksuste kollektiivlepingus ette nähtud hüvitiste – välja arvatud hüvitiste, mille ülekandmine on seaduse nr 266/2005 artikli 1 lõikes 218 ette nähtud – võimalikku kaotust, siis ei viita miski sellele, et neil ei ole üldist vastet koolide kollektiivlepingus.

82 – Niisuguste arvandmete vajadus ilmneb eelkõige eespool viidatud kohtuotsusest Lilly France vs. Prantsusmaa (punkt 51).

IV. Ettepanek

144. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunale ordinario di Venezia esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

- „1. Nõukogu 14. veebruari 1977. aasta direktiivi 77/187/EMÜ ettevõtete, käitiste või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide seaduste ühtlustamise kohta tuleb tõlgendada nii, et seda kohaldatakse niisugusele üleminekule, nagu on põhikohtuasjas kõne all, nimelt riigikoolide hoonete puhastamise ja hooldusega seotud abiteenuseid osutava personali üleminekule kohalikelt omavalitsusüksustelt (kommunaalid ja provintsid) riigile.

2. Sellisel juhul nagu põhikohtuasjas, kus esiteks võõrandaja juures kehtinud kollektiivlepingus sätestatud tasustamise tingimused ei põhine peamiselt selle tööandja juures omandatud staaži kriteeriumil ja teiseks omandaja juures kehtiv kollektiivleping järgneb sellele, mis kehtis võõrandaja juures, tuleb direktiivi 77/187 artikli 3 lõikeid 1 ja 2 tõlgendada nii, et nende kohaselt ei ole nõutav, et omandaja võtaks selle personali tasu arvutamisel arvesse staaži, mille üleläänud personal on omandanud võõrandaja juures, ja seda isegi siis, kui omandaja juures kehtivas kollektiivlepingus on ette nähtud, et tasu arvutamine põhineb peamiselt staaži kriteeriumil.

3. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisugune õigusnorm, nagu sisaldub 23. detsembri 2005. aasta seaduse nr 266/2005, millega kehtestatakse riigi iga-aastase ja mitmeaastase eelarve koostamist reguleerivad sätted (2006. aasta eelarveseadus) (legge n. 266, disposizioni

per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)), artikli 1 lõikes 218, tingimisel et eelkõige arvandmete alusel on tõendatud, et selle vastuvõtmise eesmärk oli tööpoolest tagada kohalike omavalitsussüste haldus-, tehnilise ja abipersonali (ATA-personali) riigile üleminekutoimingu neutraalne eelarve; seda asjaolu peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.”