



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

7. märts 2018*

Eelotsusetaotlus – Sotsiaalpoliitika – Tähtajaline töö – Avaliku sektori tööandjaga sõlmitud lepingud –
Meetmed, mille eesmärk on karistada tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise eest –
Võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtted

Kohtuasjas C-494/16,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunale di Trapani (Trapani kohus, Itaalia) 5. septembri 2016. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 15. septembril 2016, menetluses

Giuseppa Santoro

versus

Comune di Valderice,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, kohtunikud C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (ettekandja) ja S. Rodin,

kohtujurist: Maciej Szpunar,

kohtusekretär: ametnik R. Schiano,

arvestades kirjalikku menetlust ja 13. juuli 2017. aasta kohtuistungil seisukohti, mille esitasid:

- G. Santoro, esindajad: *avvocato* S. Galleano, *avvocato* V. De Michele, *avvocato* M. De Luca ja *avvocato* E. De Nisco,
- Comune di Valderice, esindaja: *avvocata* G. Messina,
- Itaalia valitsus, esindajad: G. Palmieri, keda abistasid *vice avvocato generale dello Stato* G. De Bellis, *avvocato dello Stato* C. Colelli ja *avvocato dello Stato* G. D'Avanzo,
- Euroopa Komisjon, esindajad: G. Gattinara ja M. van Beek,

olles 26. oktoobri 2017. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivile 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta (EÜT 1999, L 175, lk 43; ELT eriväljaanne 05/03, lk 368), lisatud 18. märtsil 1999 sõlmitud raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta (edaspidi „raamkokkulepe“) klauslit 5.
- 2 Taotlus on esitatud Giuseppa Santoro ja Comune di Valderice (Valderice kohalik omavalitsusüksus, Itaalia) vahelises kohtuvaidluses seoses nende tagajärgedega, mis tulenevad asjaomase isiku ja nimetatud kohaliku omavalitsusüksuse vahel sõlmitud järjestikustest tähtajalistest lepingutest.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Raamkokkuleppe klausli 1 kohaselt on selle eesmärk esiteks parandada tähtajalise töötamise kvaliteeti, tagades mittediskrimineerimise põhimõtte kohaldamise, ja teiseks luua raamistik, et vältida kuritarvitusi, mis võiksid tuleneda järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete kasutamisest.
- 4 Raamkokkuleppe klausel 5 „Meetmed kuritarvituste vältimiseks“ on sõnastatud järgmiselt:
 - „1. Järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise võimaliku kuritarvitamise vältimiseks kehtestavad liikmesriigid, olles kooskõlas siseriikliku õiguse, kollektiivlepingute või praktikaga konsulteerinud tööturu osapooltega, ja/või tööturu osapooled konkreetsete sektorite ja/või töötajakategooriate vajadusi arvestades ühe või mitu järgmistest meetmetest, juhul kui kuritarvituste vältimiseks puuduvad samaväärsed juriidilised meetmed:
 - a) objektiivsed alused, mis õigustaksid selliste töölepingute või töösuhete uuendamist;
 - b) järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete maksimaalne kogukestus;
 - c) selliste töölepingute või töösuhete uuendamiste arv.
 2. Liikmesriigid, olles konsulteerinud tööturu osapooltega, ja/või tööturu osapooled määravad vajaduse korral kindlaks, millistel tingimustel tähtajalisi töölepinguid või töösuhteid:
 - a) loetakse järjestikusteks;
 - b) loetakse määramata tähtajaga töölepinguteks või töösuheteks.“

Itaalia õigus

- 5 Konstitutsiooni artiklis 97 on esitatud nõue, et haldusasutustesse töölevõtmine toimub üksnes valikumenetluses.
- 6 Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust selgub, et faktiliste asjaolude asetleidmise ajal kehtinud redaktsioonis 6. septembri 2001. aasta seadusandliku dekreeedi nr 368, millega võetakse üle direktiiv 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa

Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta (decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES) (*GURI* nr 235, 9.10.2001), artikli 5 lõikes 2 on sätestatud:

„Kui töösuhe jätkub alla kuue kuu pikkuse lepingu puhul pärast lõikes *4bis* nimetatud kogukestuse möödumist pärast 30. päeva ja muudel juhtudel pärast 50. päeva, loetakse lepingut nende tähtaegade möödumisel tähtajatuks töölepinguks.“

- 7 Selle seadusandliku dekreeedi artikli 5 lõikes *4bis* on ette nähtud:

„Ilma et see mõjutaks eelmistes lõigetes ette nähtud järjestikuste töölepingute regulatsiooni, loetakse töösuhe juhul, kui võrdväärsete ülesannete täitmiseks sõlmitud järjestikuste tähtajaliste töölepingute alusel on sama tööandja ja sama töötaja vaheline töösuhe kestnud kokku üle 36 kuu, mille hulka arvestatakse ka pikendamised ja uuendamised, olenemata kahe lepingu vahele jäävatest katkestusperioodidest, tähtajatuks töösuhteks lõike 2 tähenduses [...]“

- 8 30. märtsi 2001. aasta seadusandliku dekreeedi nr 165, millega kehtestatakse üldnormid, mis käsitlevad töökorraldust haldusasutustes (decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), (*GURI* nr 106 regulaarne lisa, 9.5.2001, edaspidi „seadusandlik dekreet nr 165/2001“), artiklis 36 on sätestatud:

„1. Oma tavapäraste vajaduste katteks võtavad haldusasutused töötajaid tööle üksnes tähtajatu töölepingu alusel [...]“

2. Et rahuldada eranditult ajutist ja erakorralist laadi vajadused, võivad haldusasutused kasutada tsiviilseadustikus ja töösuhteid ettevõtjas reguleerivates seadustes ette nähtud paindlikke töölevõtmise lepingulisi vorme, järgides kehtivaid töölevõtmismenetlusi [...].“

[...]

5. Töötajate töölevõtmist ja tööd puudutavate imperatiivsete õigusnormide rikkumine haldusasutuste poolt ei saa ühelgi juhul tuua kaasa nende asutustega tähtajatute töösuhete tekkimist; see ei mõjuta vastutust ja sanktsioone. Asjaomasel töötajal on õigus imperatiivsete õigusnormidega vastuolus tehtud tööst tuleneva kahju hüvitamisele. Tahtliku rikkumise või raske hooletuse korral peavad asutused sellise töösuhete alusel makstud summad vastutavatel juhatajatel sisse nõudma. Juhatajad, kes rikuvad käesoleva artikli sätteid, vastutavad käesoleva dekreeedi artikli 21 tähenduses samuti. Neid rikkumisi võetakse arvesse juhataja töö hindamisel 30. juuli 1999. aasta seadusandliku dekreeedi nr 286 artikli 5 kohaselt.

[...]

5quater Käesolevat artiklit rikkudes koostatud tähtajalised töölepingud on tühised ning toovad kaasa haldusasutuse vastutuse. Juhatajad, kes rikuvad käesoleva artikli sätteid, vastutavad käesoleva dekreeedi artikli 21 tähenduses samuti. Juhatajale, kes on vastutav paindliku töö kasutamise rikkumiste eest, ei saa määrata tulemustasu [...].“

- 9 4. novembri 2010. aasta seaduse nr 183, mis annab valitsusele volituse raske ja ohtliku töö valdkonnas, asutuste ümberkorraldamisel, puhkuste, sundpuhkuste ja lubatud töölt puudumiste valdkonnas, sotsiaalse kaitse meetmete võtmiseks, tööturuteenuste korraldamiseks, tööhõivet soodustavate meetmete võtmiseks, kutseõppe ja naiste tööhõive tarvis, mitteametliku töötamise vastaste meetmete võtmiseks ning avalikus sektoris töötamise ja töövaidluste lahendamise suhtes kehtivate õigusnormide vastuvõtmiseks (legge n. 183 – Deleghes al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi

all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), (*GURI* nr 262 regulaarne lisa, 9.11.2010), artikli 32 lõikes 5 on sätestatud:

„Tähtajalise lepingu muutumisel tähtjatuks lepinguks mõistab kohus tööandjalt töötajale välja kõikehõlmava hüvitise, mille suurus on vähemalt 2,5kordne viimati tegelikult saadud kõikehõlmav kuutöötasu, kuid mitte rohkem kui 12kordne selline töötasu, võttes arvesse 15. juuli 1966. aasta seaduse nr 604 artiklis 8 ette nähtud kriteeriume.“

- 10 15. juuli 1966. aasta seaduse nr 604 individuaalsete töölepingute ülesütleamise kohta (legge n. 604 – Norme sui licenziamenti individuali), (*GURI* nr 195, 6.8.1966) artiklis 8 on ette nähtud:

„Kui töötaja on töölt vabastatud nii, et selleks puudub õiguslik alus või mõjuv põhjus, peab tööandja ta tööle ennistama kolme päeva jooksul; kui ta seda ei tee, peab ta töötajale maksma hüvitist, mille suurus arvutatakse vastavalt tema töötajate arvule, ettevõtte suurusele, asjaomase töötaja staažile ning poolte käitumisele ja olukorrale, ja mille summa on vähemalt 2,5kordne viimati tegelikult saadud kõikehõlmav kuutöötasu, kuid mitte rohkem kui 12kordne selline töötasu. Hüvitist võib maksta kuni 10 kuupalga ulatuses, kui töötaja staaž on üle 10 aasta, ja kuni 14 kuupalga ulatuses, kui staaž on üle 20 aasta ja ettevõttes töötab üle 15 töötaja.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 11 G. Santoro töötas aastatel 1996–2002 Comune di Valderice (Valderice kohalik omavalitsusüksus, Itaalia) teenistuses sotsiaaltöötajana ning seejärel võeti ta samas omavalitsusüksuses kooskõlastatud ja pideva koostöölepinguga tööle kuni 2010. aasta lõpuni. Asjaomane isik sõlmis selle omavalitsusüksusega 4. oktoobril 2010 osalise tööajaga töölepingu, mille lõpukuupäevaks määrati 31. detsember 2012. Seda lepingut pikendati kolm korda kuni 31. detsembrini 2016, nii et selle kogukestus oli neli aastat.
- 12 G. Santoro esitas Tribunale di Trapanile (Trapani kohus, Itaalia) hagi, mille ese on esiteks nõue tuvastada, et tähtajalisi töölepinguid on kuritarvitatud, ja kohustada Valderice kohalikku omavalitsusüksust heastama tekitatud kahju, andes korralduse muuta see töösuhe tähtjatuks, ning teise võimalusena mõista kohalikult omavalitsusüksuselt välja rahaline hüvitis selle kahju eest, tasustades ja koheldes G. Santorot õiguslikult samamoodi töötajaga, kelle kohalik omavalitsusüksus on võtnud tööle tähtajatult ja kellel on G. Santoroga sama tööstaaž.
- 13 Seadusandliku dekreedid nr 165/2001 artikli 36 lõike 5 kohaselt ei saa see, kui haldusasutus rikub keeldu sõlmida järjest mitu tähtajalist töölepingut, tuua kaasa selle töölepingu tähtjatuks muutmist. Seepärast ei saa G. Santoro töötajana nõuda, et talle hüvitataks tekitatud kahju, mis piirdub seaduse nr 183/2010 artikli 32 lõike 5 kohaselt kõikehõlmava hüvitisega, mille suurus on selle töötaja vähemalt 2,5kordne viimati tegelikult saadud kõikehõlmav kuutöötasu, kuid mitte üle 12kordne selline töötasu. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on tuvastanud, et nimetatud hüvitis asendab ainult tulu, mida töötaja oleks saanud, „oodates“, et tema nõue rahuldatakse.
- 14 Tribunale di Genova (Genova kohus, Itaalia) küsis Euroopa Kohtult vastust küsimusele, kas keeld muuta haldusasutusega sõlmitud järjestikused tähtajalised töölepingud tähtjatuks töölepinguks on liidu õigusega kooskõlas. 7. septembri 2006. aasta kohtuotsuses Marrosu ja Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, punkt 57) vastas Euroopa Kohus sellele küsimusele nii, et niisugune keeld ei ole raamkokkuleppe klauslitega vastuolus tingimusel, et asjaomase liikmesriigi riigisisises õiguskorras on ette nähtud „mõni muu tõhus meede, et vältida ning vajaduse korral karistada avalikku sektorisse kuuluva tööandja poolt järjestikuste tähtajaliste lepingute kasutamise kuritarvitamise eest“.

- 15 Selle kohtuotsuse tulemusel mõistis Tribunale di Genova (Genova kohus) kahju kannatanud töötajatele välja mitte üksnes vähemalt viie kuutöötasu suuruse hüvitise, vaid ka „tööle ennistamise hüvitise“, mille suurus oli nende töötajate 15kordne viimati tegelikult saadud kõikehõlmav kuutöötasu. Corte d'appello di Genova (Genova apellatsioonikohus, Itaalia) jättis selle otsuse sõnaselgelt muutmata ning asus seisukohale, et lahend vastab vajadusele tugevdada avaliku sektori töötajate kaitset kooskõlas 7. septembri 2006. aasta kohtuotsusega Marrosu ja Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517).
- 16 Corte suprema di Cassazione (kassatsioonikohus, Itaalia) leidis siiski oma 15. märtsi 2016. aasta otsuses (nr 5072/2016), et kui haldusasutus kuritarvitab tähtjalisi töölepinguid ebaseaduslikult – sest see on seadusandliku dekreediga nr 165/2001 artikli 36 lõikega 1 keelatud –, on peale selle, et rakendatakse vastutavate juhatajate vastu hagi esitamise mehhanisme, üksnes ette nähtud, et kahju kannatanud töötajal on lisaks eespool punktis mainitud kindlasummalisele hüvitisele õigus „võimaluse kaotusega“ seotud kahju hüvitamisele. Viimati nimetatud hüvitamine tuleneb asjaolust, et tähtjalise tööga võib „töötaja kaotada teisi püsiva töö saamise võimalusi“. Nimetatud kohus asus seisukohale, et Tribunale di Genova (Genova kohus) otsustatud meede on „sobimatu“, kuna isik, kes sõlmis haldusasutusega lepingu, ei saa kaotada tööd, millele saab asuda üksnes töölevõtmise konkursi edukalt läbimisel.
- 17 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on arvamisel, et see aspekt ei ole täielikult kooskõlas Euroopa Kohtu 7. septembri 2006. aasta otsusest Marrosu ja Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) tulenevate nõuetega, võttes eelkõige arvesse erinevat kohtlemist, mis saab osaks nendele töötajatele, kes sõlmivad lepingu haldusasutusega, ja nendele töötajatele, kes sõlmivad lepingu eraõigusliku üksusega. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud seega küsimus, kas esimesena nimetatud töötajatele peab kohaldama meedet, mis on sama soodus kui meede, mida kohaldatakse teisena nimetatud töötajatele, ehk hüvitist, mille eesmärk on korvata tähtjalise töösuhte mittemuutumine tähtajatuks.
- 18 Neil asjaoludel otsustas Tribunale di Trapani (Trapani kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas 2,5- kuni 12kordse viimati saadud kuutöötasu suuruse hüvitise määramine (seaduse nr 183/2010 artikli 32 lõige 5) avaliku sektori töötajale, kellele sai osaks järjestikuste tähtjaliste töölepingute kuritarvitamine – kusjuures tal on võimalik saavutada kogu kahju korvamine ainult siis, kui ta tõendab muudest töövõimalustest ilmajäämist või seda, et kui oleks korraldatud nõuetekohane konkurss, oleks ta selle edukalt läbinud – kujutab endast võrdväärset ja tõhusat meedet 7. septembri 2006. aasta kohtuotsuse Marrosu ja Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) ning 26. novembri 2014. aasta kohtuotsuse Mascolo jt (C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401) tähenduses?
2. Kas võrdväärseuse põhimõtet, mida Euroopa Kohus on (muu hulgas) 7. septembri 2006. aasta kohtuotsuses Marrosu ja Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) ning 26. novembri 2014. aasta kohtuotsuses Mascolo jt (C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401) maininud, tuleb mõista nii, et kui liikmesriik otsustab, et avalikus sektoris ei kohaldata tähtjalise töösuhte muutumist tähtajatuks (mis on erasektoris lubatud), on ta siiski kohustatud tagama töötajale sama kasuliku lahenduse, vajaduse korral kahju hüvitamise teel nii, et töötajale hüvitataks tingimata tähtjatu töökoha väärtus?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Vastuvõetavus

- 19 Itaalia valitsus kahtleb, kas esitatud küsimused on vastuvõetavad. Ta väidab, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole kirjeldanud põhikohtuasja faktilisi asjaolusid selgelt, kuna kohus ei ole täpsustanud ei avaliku sektori tegevusala, millel põhikohtuasja hageja töötas, ega ametikohustusi, mida ta täitis.
- 20 Siinkohal tuleb meelde tuletada, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale on ELTL artiklis 267 ette nähtud Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute koostöö raames üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval liikmesriigi kohtul õigus kohtuasja eripära arvesse võttes hinnata nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Seega, kui küsimused on esitatud liidu õiguse tõlgendamise kohta, on Euroopa Kohus põhimõtteliselt kohustatud otsuse tegema (12. novembri 2015. aasta kohtuotsus, Hewlett-Packard Belgium, C-572/13, EU:C:2015:750, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 21 Liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele saab Euroopa Kohus jätta vastamata vaid siis, kui on ilmne, et liidu õigusnormi tõlgendamine, mida ta palub, ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või ka juhul, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda talle esitatud küsimustele tarvilik vastus (16. juuni 2015. aasta kohtuotsus, Gauweiler jt, C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 25, ja 8. septembri 2015. aasta kohtuotsus, Taricco jt, C-105/14, EU:C:2015:555, punkt 30).
- 22 Käesoleval juhul aga ei ole olukord selline. Nimelt sisaldub eelotsusetaotluses esiteks faktiline ja õiguslik raamistik, mis on piisav, et võimaldada esitatud küsimuste ulatuse kindlakstegemist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab sellega seoses, et põhikohtuasja hageja töötas sama tööandja juures 4. oktoobrist 2010 kuni 31. detsembrini 2016 järjestikuste tähtajaliste lepingute alusel, ning ta märgib, et talle on esitatud nõuded, mis põhinevad tähtajaliste lepingute kuritarvituskul kasutamisel. Teiseks on eelotsusetaotluses selgelt näidatud ja toodud põhjused, mille tõttu eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkis küsimus, kuidas tõlgendada teatud liidu õiguse sätteid, ja mille tõttu ta pidas vajalikuks esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimused. Nimelt on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud küsimus, kas seaduse nr 183/2010 artikli 32 lõikes 5 ette nähtud hüvitis on sobiv meede, et korvata tähtajaliste lepingute kasutamise kuritarvitamist, ning ta märgib, et vastus sellele küsimusele on vajalik, et teha otsus põhikohtuasjas.
- 23 Järelikult on eelotsuse küsimused vastuvõetavad.

Sisulised küsimused

- 24 Nende küsimustega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas raamkokkuleppe klauslit 5 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega avaliku sektori tööandja poolt järjestikuste tähtajaliste lepingute kasutamise kuritarvitamise eest ei karistata sellega, et asjaomasele töötajale makstakse hüvitist, mille eesmärk on korvata tähtajalise töösuhete mittemuutumine tähtajatuks, vaid milles on ette nähtud töötaja 2,5- kuni 12kordne viimati saadud kuutöötasu suurune hüvitis, kusjuures töötajal on võimalik saavutada kogu kahju korvamine ainult siis, kui ta tõendab muudest töö leidmise võimalustest ilmajäämist või seda, et kui nõuetekohaselt oleks korraldatud konkurss, oleks ta selle edukalt läbinud.
- 25 Tuleb meelde tuletada, et raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 eesmärk on rakendada ühte selle raamkokkuleppega taotletavatest eesmärkidest ehk reguleerida järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamist, mida käsitatakse töötajate kahjuks toimuva kuritarvitamise võimaliku allikana,

kehtestades selleks teatava arvu minimaalseid kaitsesätteid, mille eesmärk on vältida töötajate olukorra ebakindlaks muutumist (vt eelkõige 4. juuli 2006. aasta kohtuotsus, Adeneler jt, C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 63; 26. jaanuari 2012. aasta kohtuotsus, Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, punkt 25, ning 3. juuli 2014. aasta kohtuotsus, Fiamingo jt, C-362/13, C-363/13 ja C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 54).

- 26 Järelikult on raamkokkuleppe klausli 5 punktiga 1 pandud liikmesriikidele kohustus kehtestada järjestikuste tähtjaliste töölepingute või töösuhete kasutamise võimaliku kuritarvitamise vältimiseks vähemalt üks selles loetletud meetmetest, juhul kui riigisiseses õiguses samaväärsed juriidilised meetmed puuduvad. Klausli 5 punkti 1 alapunktides a–c loetletud meetmed, mida on kolm, puudutavad vastavalt objektiivseid aluseid, mis õigustaksid selliste töölepingute või töösuhete uuendamist, selliste järjestikuste töölepingute või töösuhete maksimaalset kogukestust ning uuendamiste arvu (26. novembri 2014. aasta kohtuotsus, Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 27 Liikmesriikidel on selles suhtes kaalutlusruum, kuna neil on võimalik valida, kas kasutada üht või mitut klausli 5 punkti 1 alapunktides a–c loetletud meetet või tugineda samaväärsetele olemasolevatele juriidilistele meetmetele, arvestades konkreetsete sektorite ja/või töötajate kategooriate vajadusi (26. novembri 2014. aasta kohtuotsus, Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 75 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 28 Seejuures on raamkokkuleppe klausli 5 punktis 1 liikmesriikidele ette nähtud üldine eesmärk vältida sellist kuritarvitamist, jättes neile selle saavutamise vahendite suhtes valikuvõimaluse tingimusel, et nad ei sea seda kaalutlusruumi kasutades ohtu raamkokkuleppe eesmärki või soovitatavat toimet (26. novembri 2014. aasta kohtuotsus, Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 76 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 29 Lisaks peavad liikmesriigi haldusasutused sellisel juhul nagu käesolevas asjas, kus liidu õigusega ei ole ette nähtud konkreetseid karistusi juhuks, kui kuritarvitamine on siiski tuvastatud, võtma vastu meetmed, mis ei pea olema mitte ainult proportsionaalsed, vaid ka piisavalt tõhusad ja hoiatava mõjuga, et tagada raamkokkuleppe rakendamiseks vastu võetud õigusnormide täielik toime (26. novembri 2014. aasta kohtuotsus, Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 77 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 30 Kuigi liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõttest tulenevalt tuleb niisuguste normide rakendusnormid liidu õigusnormide puudumisel vastavas valdkonnas ette näha liikmesriikide riigisisese õiguskorra raames, ei või need siiski olla vähem soodsad normidest, millega reguleeritakse sarnaseid riigisiseseid olukordi (võrdväarsuse põhimõte), ega muuta liidu õiguskorrast tulenevate õiguste teostamist praktikas võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte) (26. novembri 2014. aasta kohtuotsus, Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 31 Järelikult, kui järjestikuste tähtjaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamine on siiski toimunud, peab selle kuritarvituse nõuetekohaseks karistamiseks ja liidu õiguse rikkumise tagajärgede heastamiseks saama kohaldada meetet, milles on ette nähtud töötajate kaitse tõhusad ja võrdväärsed tagatised (26. novembri 2014. aasta kohtuotsus, Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 79 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 32 Euroopa Kohus on otsustanud, et kuna raamkokkuleppe klausli 5 punkt 2 ei pane liikmesriikidele üldist kohustust kehtestada nõue muuta tähtjalised lepingud tähtajatuteks lepinguteks, samuti ei ole ette nähtud täpseid tingimusi, millal tähtjalisi lepinguid kasutada, jätab see säte selles vallas liikmesriikidele teatud kaalutlusõiguse (7. septembri 2006. aasta kohtuotsus, Marrosu ja Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punkt 47).

- 33 Sellest tuleneb, et raamkokkulepe klausli 5 kui sellisega ei ole vastuolus, et liikmesriik kohtleb erinevalt järjestikuste tähtjaliste töölepingute ja töösuhete kasutamise kuritarvitamist vastavalt sellele, kas need töölepingud või töösuhted sõlmiti erasektoris või avalikku sektoris kuuluva tööandjaga (7. septembri 2006. aasta kohtuotsus, Marrosu ja Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punkt 48).
- 34 Selleks et niisuguseid liikmesriigi õigusnorme, nagu käsitletakse põhikohtuasjas ja millega on ainult avalikus sektoris keelatud muuta tähtajatuks töölepinguks järjestikku sõlmitud tähtjalisi töölepinguid, võiks pidada raamkokkuleppega kooskõlas olevaks, peab asjassepuutuva liikmesriigi riigisisene õiguskord sisaldama kõnesoleva sektori osas mõnda muud tõhusat meetet, et vältida ning vajaduse korral karistada järjestikuste tähtjaliste lepingute kasutamise kuritarvitamise eest (7. septembri 2006. aasta kohtuotsus, Marrosu ja Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punkt 49).
- 35 Eelotsusetaotluse kohaselt on seadusandliku dekreedri nr 165/2001 artikli 36 lõikes 5 ette nähtud, et töötajate töölevõtmist ja tööd puudutavate õigusnormide rikkumine haldusasutuste poolt ei saa ühelgi juhul tuua kaasa asjaomaste töötajate ja nende asutuste vaheliste tähtajatute töösuhete tekkimist, vaid töötajatel on õigus tekitatud kahju hüvitamisele. Sellega seoses on seaduse nr 183/2010 artikli 32 lõikes 5 ette nähtud, et tähtjaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamisel mõistab kohus tööandjalt asjaomasele töötajale välja kõikehõlmava hüvitise, mille suurus on vähemalt 2,5kordne viimati tegelikult saadud kõikehõlmav kuutöötasu, kuid mitte rohkem kui 12kordne selline töötasu.
- 36 Eelotsusetaotlusest selgub samuti, et Corte suprema di cassazione (kassatsioonikohus) praktika kohaselt võib töötaja samuti nõuda sellise kahju hüvitamist, mis tuleneb töövõimalustest ilmajäämisest.
- 37 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on siiski arvamisel, et seaduse nr 183/2010 artikli 32 lõikes 5 ette nähtud hüvitis ei ole sobiv meede, et korvata tähtjaliste lepingute kasutamise kuritarvitamist, ning et töövõimalustest ilmajäämise tõendamine võib osutada väga raskeks või isegi võimatuks. Nimelt oleks võimatu tõendada haldusasutuse konkursi edukalt läbimise võimaluse kaotust. Järelikult on asjaomase töötaja võimalus tõendada kahju, mis tuleneb sellisest võimaluse kaotusest, puhtalt teoreetiline. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on arvamisel, et seega ei saa välistada, et liikmesriigi õiguse sätted kahju hindamise kohta muudavad töötajal praktikas võimatuks või ülemäära raskeks talle liidu õigusega antud selliste õiguste kasutamise, nagu on õigus kahju hüvitamisele, mis tekkis tema ametiasutusest endise tööandja poolt järjestikuste tähtjaliste lepingute kasutamise kuritarvitamise tõttu.
- 38 Samal ajal tuleb käesoleva kohtuotsuse punktis 30 toodud kaalutlusi arvestades kontrollida, kas põhikohtuasjas käsitletavat liikmesriigi sätteid on kooskõlas võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetega.
- 39 Mis puudutab esiteks võrdväarsuse põhimõtet, siis tuleb meelde tuletada, et see põhimõte rajaneb ideel, et isikud, kes tuginevad liidu õiguskorraga tagatud õigustele, ei tohi olla ebasoodsamas olukorras kui isikud, kes tuginevad puhtalt riigisisestele õigustele.
- 40 Tuleb aga nõustuda kohtujuristiga, kes märkis oma ettepaneku punktides 32 ja 33, et sarnaselt meetmetega, mille liikmesriigi seadusandja on võtnud direktiivi 1999/70 raames, et karistada selle eest, et avaliku sektori tööandjad kuritarvitavad tähtjaliste töölepingute kasutamist, viivad liidu õigust ellu meetmed, mille liikmesriigi seadusandja on võtnud selleks, et karistada selle eest, et erasektori tööandjad kuritarvitavad seda tüüpi lepingute kasutamist. Seega ei saa neid kahte tüüpi meetmete norme võrdväarsuse põhimõttest lähtudes võrrelda, sest need meetmed puudutavad ainult liidu õiguskorraga tagatud õiguste kasutamist.
- 41 Järelikult ei ole Euroopa Kohtul teavet, mis võimaldaks seada kahtluse alla põhikohtuasjas käsitletavate sätete kooskõla võrdväarsuse põhimõttega.

- 42 Nagu Euroopa Kohus on juba leidnud käesoleva kohtuotsuse punktis 33, ei ole pealegi raamkokkuleppe klausliga 5 iseenesest vastuolus see, kui liikmesriik kohtleb erinevalt järjestikuste tähtjaliste töölepingute ja töösuhete kasutamise kuritarvitamist vastavalt sellele, kas need töölepingud või töösuhted sõlmiti erasektorisse või avalikku sektorisse kuuluva tööandjaga.
- 43 Mis puudutab teiseks tõhususe põhimõtet, siis nähtub Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et analüüsides küsimust, kas liikmesriigi menetlusnorm muudab üksikisiku jaoks liidu õigusest tulenevate õiguste teostamise praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks, tuleb võtta arvesse selle normi kohta menetluses tervikuna, menetluse kulgu ja eripära erinevates liikmesriigi ametiasutustes. Seda silmas pidades tuleb vajaduse korral arvesse võtta liikmesriigi õiguskaitseüsteemi aluseks olevaid põhimõtteid nagu kaitseõiguse tagamine, õiguskindluse põhimõte ja menetluse nõuetekohane läbiviimine (21. veebruari 2008. aasta kohtuotsus, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 29. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus, *Pontin*, C-63/08, EU:C:2009:666, punkt 47).
- 44 Seega tuleb analüüsida, kas kooskõlas 7. septembri 2006. aasta kohtuotsusega *Marrosu ja Sardino* (C-53/04, EU:C:2006:517) ja 26. novembri 2014. aasta kohtuotsusega *Mascolo jt* (C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401) on liikmesriigi õiguses ette nähtud muu tõhus meede, mille eesmärk on vältida järjestikuste tähtjaliste lepingute kasutamise kuritarvitamist, kuid ka nõuetekohaselt karistada selle kuritarvituse eest ning heastada liidu õiguse rikkumise tagajärjed. Selles kontekstis tuleb arvesse võtta kõiki liikmesriigi seadusandja ette nähtud sätteid, mille hulka kuuluvad käesoleva kohtuotsuse punktis 34 meelde tuletatud kohtupraktika kohaselt karistusmehhanismid.
- 45 Euroopa Kohtu ülesanne ei ole tõlgendada liikmesriigi õigust, kuna see ülesanne kuulub ainult eelotsusetaotluse esitanud kohtule, kes peab käesolevas asjas tegema kindlaks, kas eelnevas kolmes punktis toodud nõuded on asjaomaste liikmesriigi õigusnormidega täidetud. Euroopa Kohus võib eelotsust langetades siiski teha vajaduse korral täpsustusi, mille eesmärk on suunata liikmesriigi kohut temapoolsel hindamisel.
- 46 Nii küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas avaliku sektori töötajatele tuleb kohaldada lisaks kindlasummalisele hüvitisele, mis on ette nähtud seaduse nr 183/2010 artikli 32 lõikes 5, meedet, mis on sama soodus kui meede, mida kohaldatakse erasektori töötajatele, ning mis seisneb hüvitises, mille eesmärk on korvata tähtjalise töösuhete mittemuutumine tähtajatuks töösuhteks.
- 47 Nagu on meelde tuletatud käesoleva kohtuotsuse punktis 32, ei ole sellises olukorras, nagu käsitletakse põhikohtuasjas, raamkokkuleppe klauslit 5 arvestades liikmesriikidele siiski pandud kohustust näha ette tähtjaliste lepingute muutumine tähtajatuteks lepinguteks. Seega ei saa neile panna ka kohustust maksta hüvitist, mis on mõeldud lepingu mittemuutumise korvamiseks, kui selline muutumine ei peagi toimuma.
- 48 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täheldab pealegi, et kahju hüvitamine oleks puhtalt teoreetiline, kuna ei ole võimalik kindlaks teha, kuidas asjaomane töötaja saaks tugineda tekitatud kahju hüvitamise õigusele, juhul kui haldusasutus oleks näiteks korraldanud töölevõtmise konkursi või kui töötajale oleks tehtud tähtjatu töö pakkumisi.
- 49 Itaalia valitsus väidab sellega seoses, et liikmesriigi kohtud kohaldavad eriti soodsaid kriteeriume seoses nii töövõimalustest ilmajäämisest tuleneva kahju tuvastamise kui ka hindamisega, nõudes eeldusena pelgalt tõendit eelise saamise võimalusest ilmajäämise kohta, mitte eelisest ilmajäämise kohta, ning hinnates tekitatud kahju isegi siis, kui asjaomane töötaja ei ole esitanud konkreetseid tõendeid.
- 50 Võttes arvesse raskusi selle tõendamisel, et tegemist on võimaluse kaotusega, tuleb tõdeda, et eelduse mehhanism, mille eesmärk on töötajale, kes on järjestikuste tähtjaliste lepingute kasutamise kuritarvitamise tõttu jäänud ilma töövõimalustest, tagada võimalus muuta liidu õiguse sellise rikkumise tagajärjed olematuks, vastab tõhususe nõudele.

- 51 Igal juhul ei saa asjaolu, et liikmesriigi seadusandja võetud meede (mis on võetud selleks, et karistada erasektori tööandjate poolt järjestikuste tähtjaliste lepingute kasutamise kuritarvitamise eest) on kõige laiaulatuslikum kaitse, mis võib töötajale osaks saada, tuua iseenesest tagajärjena kaasa seda, et avalikku sektorisse kuuluvatele töötajatele kohaldatavate liikmesriigi meetmete tõhusus väheneb.
- 52 Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust selgub selles küsimuses, et liikmesriigi õigusnormides leidub muidki meetmeid, mis on mõeldud järjestikuste tähtjaliste lepingute kasutamise kuritarvitamise vältimiseks ja karistamiseks. Nii on seadusandliku dekreeedi nr 165/2001 artikli 36 lõikes 5 ette nähtud, et haldusasutused peavad vastutavatelt juhatajatelt sisse nõudma summasid, mis on töötajatele makstud sellise kahju hüvitamiseks, mis on tekkinud töölevõtmist ja tööd puudutavate õigusnormide rikkumisega, kui tegemist on tahtliku rikkumise või raske hooletusega. Sellist rikkumist võetakse lisaks arvesse nende juhatajate töö hindamisel, kes ei saa rikkumise tõttu tulemustasu. Samuti on seadusandliku dekreeedi artikli 36 lõikes 6 ette nähtud, et töölevõtmist ja tööd puudutavaid õigusnorme rikkunud haldusasutused ei saa võtta töötajaid mis tahes alusel tööle rikkumisele järgneva kolme aasta jooksul.
- 53 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kontrollida, kas need aspektid, mis puudutavad karistusi, mida võidakse määrata haldusasutustele ja nende juhatajatele, kui toimub tähtjaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamine, on tõhusad ja hoiatava mõjuga, et tagada raamkokkuleppe rakendamiseks vastu võetud õigusnormide täielik toime.
- 54 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimustele vastata, et raamkokkuleppe klauslit 5 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega ühelt poolt ei karistata avaliku sektori tööandja poolt järjestikuste tähtjaliste lepingute kasutamise kuritarvitamise eest sellega, et asjaomasele töötajale makstakse hüvitist, mille eesmärk on korvata tähtjalise töösuhte mittemuutumine tähtajatuks, kuid milles on teiselt poolt ette nähtud töötaja 2,5- kuni 12kordse viimati saadud kuutöötasu suuruse hüvitise maksmine, kusjuures töötajal on lisaks võimalik saavutada kogu kahju korvamine, kui ta tõendab, et esineb eeldus töö leidmise võimalustest ilmajäämise kohta või selle kohta, et kui töölevõtmise konkurss oli korraldatud nõuetekohaselt, oleks ta selle edukalt läbinud, tingimusel et sellistele õigusnormidele on lisatud tõhus ja hoiatava mõjuga karistusmehhanism, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

Nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivile 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtjalise töö kohta, lisatud 18. märtsil 1999 sõlmitud raamkokkuleppe tähtjalise töö kohta klauslit 5 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega ühelt poolt ei karistata avaliku sektori tööandja poolt järjestikuste tähtjaliste lepingute kasutamise kuritarvitamise eest sellega, et asjaomasele töötajale makstakse hüvitist, mille eesmärk on korvata tähtjalise töösuhte mittemuutumine tähtajatuks, kuid milles on teiselt poolt ette nähtud töötaja 2,5- kuni 12kordse viimati saadud kuutöötasu suuruse hüvitise maksmine, kusjuures töötajal on lisaks võimalik saavutada kogu kahju korvamine, kui ta tõendab, et esineb eeldus töö leidmise võimalustest ilmajäämise kohta või selle kohta, et kui töölevõtmise konkurss

oleks korraldatud nõuetekohaselt, oli ta selle edukalt läbinud, tingimusel et sellistele õigusnormidele on lisatud tõhus ja hoiatava mõjuga karistusemehhanism, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Allkirjad