



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

8. mai 2019*

Eelotsusetaotlus – Sotsiaalpoliitika – Tähtajaline töö – Avaliku sektori tööandjaga sõlmitud lepingud – Meetmed tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise karistamiseks – Töösuhte muutmine tähtajatuks töösuhteks – Muutmise tagasiulatuva jõu piiramine – Rahalise hüvitise mittemaksmine

Kohtuasjas C-494/17,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Corte d'appello di Trento (Trento apellatsioonikohus, Itaalia) 13. juuli 2017. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 14. augustil 2017, menetluses

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR

versus

Fabio Rossato,

Conservatorio di Musica F. A. Bonporti,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: Euroopa Kohtu asepresident R. Silva de Lapuerta esimese koja presidendi ülesannetes, kohtunikud A. Arabadjiev (ettekandja), E. Regan, C. G. Fernlund ja S. Rodin,

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: ametnik R. Schiano,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- F. Rossato, esindaja: *avvocatessa* A. Mastrolia,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistasid *avvocato dello Stato* L. Fiandaca, *avvocato dello Stato* C. Colelli ja *avvocato dello Stato* G. D'Avanzo,
- Euroopa Komisjon, esindajad: G. Gattinara ja M. van Beek,

olles 6. detsembri 2018. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb 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“) klausli 5 punkti 1 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud vaidluses, mille üheks pooleks on Ministero dell’Istruzione, dell’Università et della Ricerca – MIUR (Itaalia haridus-, ülikoolide ja teadusministeerium, edaspidi „MIUR“) ja teiseks pooleks Fabio Rossato ja Conservatorio di Musica F. A. Bonporti (F. A. Bonporti muusikakool, Itaalia) ning mis puudutab nõuet hüvitada kahju, mis tekitati F. Rossatole väidetavalt sellega, et ajavahemikus 18. novembrist 2003 kuni 2. septembrini 2015 kasutati järjestikuseid tähtajalisi töölepinguid.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 1999/70 eesmärk on vastavalt artiklile 1 „jõustada tööandjate ja töövõtjate vaheliste üldorganisatsioonide [(Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsioon (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus (CEEP))] vahel [...] sõlmitud raamkokkulepe [...], mis on direktiivile lisatud“.
- 4 Raamkokkuleppe klausli 1 kohaselt on raamkokkuleppe eesmärk esiteks parandada tähtajalise töötamise kvaliteeti, tagades mittediskrimineerimise põhimõtte kohaldamise, ja teiseks luua raamistik, et vältida kuritarvitusi, mis võivad tuleneda järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamisest.
- 5 Raamkokkuleppe klauslis 5 „Meetmed kuritarvituste vältimiseks“ on ette nähtud:
 - „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

- 6 13. juuli 2015. aasta seaduse nr 107 riikliku haridus- ja õppesüsteemi reformi ning kehtivate õigusnormide muutmise delegeerimise kohta (legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti) (*GURI* nr 162, 15.7.2015, edaspidi „seadus nr 107/2015“) artikli 1 lõikes 95 on sätestatud:

„Õppeaastaks 2015/2016 antakse [MIUR-ile] luba rakendada erakorralist kava pedagoogilise personali tähtajatult tööle võtmiseks iga astme riiklikesse õppeasutustesse nende koosseisuliste ja tugitöötajate ametikohtade täitmiseks, mis on veel täitmata ja vabad pärast samaks õppeaastaks alaliselt ametisse nimetamise toiminguid vastavalt [16. aprilli 1994. aasta seadusandlikus dekreedis nr 297 iga tüüpi õppeasutustes kõikidel tasemetel õpetamist käsitlevate õigusnormide konsolideeritud redaktsiooni kohta (decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione (*GURI* regulaarne lisa nr 115, 19.5.1994) (edaspidi „dekreet nr 297/1994“)] ette nähtud konsolideeritud redaktsiooni artiklile 399, mille järel kaotatakse enne 2012. aastat avaldatud kvalifikatsioonide ja katsete põhjal läbiviidavate konkursside reservnimekirjad [...]“.

- 7 Seaduse nr 107/2015 artikli 1 lõike 131 kohaselt:

„Alates 1. septembrist 2016 ei tohi nende tähtjaliste töölepingute kestus, mis on sõlmitud riiklike õppe- või kasvatusasutuste pedagoogilise personali, kasvatajate, haldus- ja tehniliste ning abitöötajate täitmata ja vabade ametikohtade täitmiseks, ületada kokku 36 kuud, isegi kui need töölepingud ei ole järjestikused.“

- 8 Seaduse nr 107/2015 artikli 1 lõige 132 näeb ette:

„[MIUR-i] eelarvestus näeb ette fondi loomise nende rahasummade tasumiseks, mille kohus on mõistnud välja hüvitisena kahju eest, mis põhjustati täitmata ja vabade ametikohtade puhul korduvate tähtjaliste töölepingute kasutamisega kokku pikema aja jooksul kui 36 kuud, isegi kui need ei olnud järjestikused, kusjuures 2015. ja 2016. aastal on kummalgi aastal sissemakse fondi 10 miljonit eurot [...]“.

- 9 Dekreedi nr 297/1994 artiklis 399 on sätestatud, et pedagoogiline personal võetakse tööle konkursi korras ja alaliste reservnimekirjade alusel.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 10 F. Rossato töötas F. A. Bonporti muusikakoolis akordioniõpetajana tähtjaliste töölepingute alusel, millest esimene sõlmiti 18. novembril 2003. Töösuhe jätkus katkestusteta 17 järjestikuse tähtjalise töölepingu alusel sama tööülesande täitmiseks.
- 11 F. Rossato pöördus 20. detsembril 2011 kaebusega Tribunale di Roveretosse (Rovereto esimese astme kohus, Itaalia), paludes tuvastada, et tema ja tema tööandja vahel sõlmitud erinevates tähtjalistes töölepingutes sisalduvad tähtjalisuse tingimused on õigusvastased, ning muuta tema tähtjaline töösuhe tagasiulatuvalt alates esimese lepingu sõlmimisest tähtjatuks töölepinguks (edaspidi „muutmine“). Lisaks palus ta teise võimalusena hüvitada kahju, mis talle tähtjaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamisega tekitati, ning võtta tema töötasu arvestamisel arvesse selle töösuhte raames omandatud tööstaaž vastavalt raamkokkuleppe klauslile 4. Tribunale di Rovereto (Rovereto esimese astme kohus) rahuldas ainult nõude tunnustada omandatud tööstaaži töötasu arvestamisel. Ta jättis rahuldamata tähtjaliste järjestikuste töölepingute kasutamise kuritarvitamisel põhinevad nõuded.

- 12 Corte d'appello di Trento (Trento apellatsioonikohus), kellele MIUR oli esitanud 5. märtsil 2013 selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse ja kellele F. Rossato oli esitanud 31. mail 2013 vastuapellatsioonkaebuse, peatas mitu korda menetluse, oodates kuni tehakse esiteks 26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mascolo jt (C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401) ning teiseks kuni Corte costituzionale (Itaalia konstitutsioonikohus) ja Corte suprema di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus) teevad otsuse seaduse nr 107/2015 kohta, mis võeti vastu pärast 26. novembri 2014. aasta kohtuotsust Mascolo jt (C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401), et viia riigisisised õigusnormid vastavusse raamkokkuleppest tulenevate kohustustega, mida Euroopa Kohus selles kohtuotsuses selgitas.
- 13 Menetluse ajal apellatsioonikohtus nimetas F. Rossato tööandja 2. septembril 2015 F. Rossato alaliselt ametisse, mis jõustus tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2014, muutes sellega tema töösuhte tähtjatuks. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et F. Rossato alaliselt ametisse nimetamine dekreetseaduse nr 297/1994 artikli 399 alusel oli tingitud tema asetusest alalises reservnimekirjas, mitte aga seadusega nr 107/2015 kehtestatud erakorralise töölevõtmise kava rakendamisest.
- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Corte suprema di cassazione (kassatsioonikohus) otsustas Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) kohtupraktikast juhindudes, et seaduse nr 107/2015 artikli 1 lõikes 95 sätestatud üleminekunormidega nende õpetajate erakorralise töölevõtmise kohta, kes on kantud reservnimekirja, täidetakse 26. novembri 2014. aasta kohtuotsuses Mascolo jt (C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401) antud Euroopa Kohtu juhiseid. Ta leidis eelkõige, et töösuhte tähtjatuks töösuhteks muutmine, mis on selles seaduses erakorralise töölevõtmise kava alusel ette nähtud, nagu ka muud võimalikud tähtjatuks töösuhteks muutmised, millel on sama mõju, näiteks reservnimekirjas kõrgemale positsioonile jõudmise tulemusena alaliselt ametisse nimetamine, on enne seaduse nr 107/2015 jõustumist aset leidnud kuritarvituste puhul proportsionaalseteks, piisavalt tõhusateks ja hoiatavateks meetmeteks, mis võimaldavad kuritarvituste eest karistada, mistõttu töötajal, kelle töösuhe on mis tahes põhjusel muudetud, ei ole õigus nõuda selle eest mingit rahalist hüvitist.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski kahtleb, kas selline kohtute poolt antud tõlgendus on raamkokkulepet ja 26. novembri 2014. aasta kohtuotsuses Mascolo jt (C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401) antud Euroopa Kohtu juhiseid arvestades õiguspärane.
- 16 Neil asjaoludel otsustas Corte d'appello di Trento (Trento apellatsioonikohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [raamkokkuleppe] klausli 5 punkti 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus seaduse nr 107/2015 artikli 1 lõiked 95, 131 ja 132, milles on nähtud ette, et õpetajate tähtjaline töösuhe muudetakse tulevikus tähtjatuks ilma tagasiulatuva jõu ja kahju hüvitamiseta, mis oleksid proportsionaalsed ja piisavalt tõhusad ning hoiatavad meetmed, mis tagavad raamkokkuleppes sätestatu täieliku toime seoses selle rikkumisega nii, et ajavahemikul, mis eelnes ajavahemikule, mil viidatud õigusnormides sätestatud meetmed peavad avaldama mõju, järjestikuste tähtjaliste töölepingute kasutamist kuritarvitati?“

Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

- 17 Itaalia valitsus vaidlustab eelotsusetaotluse vastuvõetavuse. Ta väidab sellega seoses, et esitatud küsimus on osas, milles see puudutab seaduse nr 107/2015 artikli 1 lõikeid 95, 131 ja 132, hüpoteetiline, kuna need sätted ei ole põhikohtuasjas kõne all olevas olukorras kohaldatavad. Itaalia valitsus osutab, et F. Rossato töösuhet muudeti mitte kõnealuse seaduse artikli 1 lõike 95 alusel, vaid „varasema valiku- ja konkursimenetluse“ alusel, nagu see toimus enne selle seaduse jõustumist, käesoleval juhul alaliselt ametisse nimetamisega tulenevalt asetusest reservnimekirjas.

- 18 Eelotsusetaotlusest ilmneb siiski, et kohaldades seadust nr 107/2015, mis üldjuhul välistab asjaomasele töötajale tema tähtajalise töösuhte tähtajatuks muutmise korral hüvitise maksmise, ei tee Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) ja Corte suprema di cassazione (kassatsioonikohus) vahet töösuhte muutmisel nimetatud seaduse alusel, eelkõige artikli 1 lõikes 95 ette nähtud erakorralise töölevõtmise kava alusel, ja töösuhte muutmisel valiku- ja konkursimenetlust rakendades, mis oli kehtestatud enne selle seaduse vastuvõtmist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et sellega laiendasid kohtud seaduse nr 107/2015 kohaldamisala sellistele õpetajatele nagu F. Rossato, kelle töösuhet muudeti nimetatud meetmete alusel, mille tagajärjel välistati ka nende õpetajate õigus rahalisele hüvitisele.
- 19 Selles kontekstis tuleb meenutada, et eeldatakse, et niisugused liidu õiguse tõlgendamise küsimused, mille liikmesriigi kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille täpsust Euroopa Kohus ei pea kontrollima, on asjakohased. Euroopa Kohus võib liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotlusele vastamast keelduda vaid siis, kui on ilmne, et taotletav liidu õiguse tõlgendus ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja tegelike asjaolude või esemega, kui küsimus on oletuslik või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (4. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Minister for Justice and Equality ja Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 20 Käesolevas asjas tuleb eelotsusetaotluses sisalduvat teavet arvestades asuda seisukohale, et Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimus ei ole oletuslik ja seega on eelotsusetaotlus vastuvõetav.

Eelotsuse küsimuse analüüs

- 21 Olgu meenutatud, et ELTL artiklis 267 sätestatud liikmesriigi kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses on Euroopa Kohtu ülesanne anda liikmesriigi kohtule tarvilik vastus, mis võimaldaks tal poolelioleva kohtuasja lahendada. Sellest vaatenurgast lähtudes tuleb Euroopa Kohtul talle esitatud küsimused vajaduse korral ümber sõnastada (vt eelkõige 27. märtsi 2014. aasta kohtuotsus Le Rayon d'Or, C-151/13, EU:C:2014:185, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 22 Sellega seoses ilmneb eelotsusetaotluse põhjendustest, et F. Rossato tähtajaline töösuhe muudeti 2. septembril 2015 tähtajatuks töösuhteks ja see jõustus tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2014.
- 23 Seega tuleb esitatud küsimust mõista nii, et sellega soovitakse sisuliselt teada, kas raamkokkuleppe artikli 5 punkti 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis sellisena nagu liikmesriigi kõrgeimad kohtud on neid kohaldanud, välistavad avaliku sektori õpetajate puhul, kelle tähtajaline töösuhe on muudetud tähtajatuks töösuhteks piiratud tagasiulatuva jõuga, õiguse saada järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise eest rahalist hüvitist.
- 24 Alustuseks tuleb meenutada, et raamkokkuleppe klausli 5 punktiga 1 on pandud liikmesriikidele kohustus kehtestada järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise vältimiseks vähemalt üks selles punktis loetletud meetmetest, juhul kui riigisiseses õiguses samaväärsed juriidilised meetmed puuduvad (7. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 25. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 32).
- 25 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 (7. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 25. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 33).

- 26 Seejuures on raamkokkuleppe klausli 5 punktis 1 liikmesriikidele ette nähtud üldine eesmärk vältida sellist kuritarvitamist, jättes neile selle eesmärgi saavutamise vahendite suhtes valikuvõimaluse tingimusel, et nad ei sea ohtu raamkokkuleppe eesmärki või soovitatavat toimet (7. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 25. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 34).
- 27 Lisaks peavad liikmesriigi ametiasutused 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 (7. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 28 Sellest tuleneb, et kui järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamine on siiski toimunud, peab sellise kuritarvitamise nõuetekohaseks karistamiseks ja liidu õiguse rikkumise tagajärgede heastamiseks saama kohaldada meedet, milles on ette nähtud töötajate kaitse tõhusad ja võrdväärsed tagatised (3. juuli 2014. aasta kohtuotsus Fiamingo jt, C-362/13, C-363/13 ja C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 64; 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, ning 7. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 31).
- 29 Euroopa Kohtu ülesanne ei ole tõlgendada riigisisest õigust, kuna see ülesanne kuulub ainult eelotsusetaotluse esitanud kohtule, kes peab käesolevas asjas tegema kindlaks, kas eelnevates punktides toodud nõuded on kõnealuste riigisiseste õigusnormidega täidetud. Euroopa Kohus võib eelotsust langetades siiski teha vajaduse korral täpsustusi, mille eesmärk on suunata liikmesriigi kohut oma hinnangu andmisel (vt eelkõige 7. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 45).
- 30 Esiteks tuleb tõdeda, et Euroopa Kohus leidis 26. novembri 2014. aasta kohtuotsuses Mascolo jt (C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401), et seadusele nr 107/2015 eelnenud õigusnormid ei sisaldanud karistust, mis oleks piisavalt tõhus ja hoiatava toimega, et tagada raamkokkuleppe rakendamiseks kehtestatud õigusnormide täielik toime. Iseäranis leidis Euroopa Kohus, et selles kohtuasjas kõne all olnud õpetajate ainus võimalus nende tähtajalise töösuhete tähtjatuks töösuhteks muutmiseks sõltus nende alaliselt ametisse nimetamisest, mis oli võimalik seetõttu, et nad olid jõudnud alalises reservnimekirjas kõrgemale positsioonile, ja seega ettenägematute ja juhuslike asjaolude tõttu, kuivõrd need olenesid tähtajaliste töölepingute kogukestusest kui ka vahepeal vabanenud ametikohtadest (vt selle kohta 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 107).
- 31 Euroopa Kohus tugines siinkohal asjaolule, et õpetajate ametisse nimetamine oli ühtlasi nii varieeruv kui ka ebakindel (vt selle kohta 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 105).
- 32 Käesolevas asjas nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, et selleks, et tagada üleminek uuele süsteemile, mis näeb ette meetmed tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise vältimiseks ja karistamiseks, võttis liikmesriigi seadusandja vastu erakorralise töölevõtmise kava, mis näeb ette, et õppeaastal 2015/2016 muudetakse kõiki ajutiste õpetajatega sõlmitud tähtajalisi töösuhteid, kasutades järk-järgult ja lõplikult ära reservnimekirjad ja paremusjärjestused, millele haldusasutus tähtajaliste õpetajate töölevõtmisel tugines.
- 33 Samuti märkis Itaalia valitsus, et samal ajal jätkatakse pooleliolevate menetlustega kuni lõpuni nende õpetajate alaliselt ametisse nimetamiseks, kes on juba reservnimekirja eesotsas. Nimelt on seaduse nr 107/2015 artikli 1 lõikes 95 sellega seoses sätestatud, et erakorralist töölevõtmise kava rakendatakse „ametikohtade täitmiseks, mis on veel täitmata ja vabad pärast samaks õppeaastaks alaliselt ametisse

nimetamise toiminguid vastavalt seadusandliku dekreeedi nr 297/1994 [...] artiklile 399“, see tähendab pärast alaliselt ametisse nimetamisi alalises reservnimekirjas kõrgemale positsioonile jõudmise tulemusena.

- 34 Seega on selge, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrollist ei tulene teisiti, et erakorraline töölevõtmine ja seadusandliku dekreeedi nr 297/1994 artikli 399 kohane menetlus, mille tulemusena F. Rossato alaliselt ametisse nimetati, puudutavad sama pedagoogilise personali kategooriat, ning seetõttu oleks F. Rossato tähtajaline töösuhe tulnud muuta tähtajatuks töösuhteks hiljemalt õppeaasta 2015/2016 lõpus kas juba poolelioleva alaliselt ametisse nimetamise menetluse lõpule viimiseks või erakorralist töölevõtmise kava kohaldades.
- 35 See asjaolu – eeldusel, et see osutub tõeseks – annab alust asuda seisukohale, et F. Rossato olukord asetub tulenevalt seadusega nr 107/2015 kehtestatud reformist nii faktiliselt kui ka õiguslikult oluliselt erinevasse konteksti võrreldes sellega, mis oli kõne all 26. novembri 2014. aasta kohtuotsuses Mascolo jt (C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401).
- 36 Vastupidi sellele olukorrale, milles olid õpetajad eelnimetatud kohtuotsuse aluseks olnud kohtuasjas, ei olnud F. Rossato töösuhte muutmine ebakindel ega ettenägematu või juhuslik, kuna see oli seadusega nr 107/2015 kohustuslikuks tehtud.
- 37 Järelikult ei saa niisuguste õigusnormidega ette nähtud karistuse piisavat tõhusat ja hoiatavat toimet seada kahtluse alla sel alusel, et töösuhte muutmine on väidetavalt ettenägematu või juhuslik.
- 38 Mis puudutab teiseks sellise töösuhte muutmise korral hüvitise mittemaksmist, siis tuleb meenutada, et nagu käesoleva kohtuotsuse punktides 24–26 tuleneb, on liikmesriikidel nende sotsiaalpoliitika eesmärkide saavutamiseks vajalike meetmete valikul ulatuslik kaalutusõigus.
- 39 Lisaks tuleb märkida, et raamkokkuleppe klausli 5 punktist 2 tuleneb, et liikmesriikidel on järjekordsete tähtajaliste töölepingute kuritarvitamise vältimise meetmete raames õigus muuta tähtajalised töösuhted tähtajatuteks töösuheteks, võttes arvesse et stabiilne töökoht, mille tähtajatu töösuhe tagab, on töötajate kaitse keskne element.
- 40 Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on asunud sisuliselt seisukohale, et õigusnormid, mis näevad ette imperatiivse normi, et tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise korral muudetakse need töölepingud tähtajatuks töösuhteks, võivad endast kujutada meedet, mis näeb sellise kuritarvitamise eest ette tõhusa karistuse (vt eelkõige 3. juuli 2014. aasta kohtuotsus Fiamingo jt, C-362/13, C-363/13 ja C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika), ning vastata seega käesoleva kohtuotsuse punktides 27 ja 28 märgitud nõuetele.
- 41 Kohtupraktikas ei nõuta siiski meetmete kumuleerimist (vt selle kohta 2. augusti 1993. aasta kohtuotsus Marshall, C-271/91, EU:C:1993:335, punkt 25, ja 17. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Arjona Camacho, C-407/14, EU:C:2015:831, punktid 32 ja 35).
- 42 Pealegi ei pane ei kahju täieliku hüvitamise põhimõte ega proportsionaalsuse põhimõte karistusliku kahjuhüvitise maksmise kohustust (vt selle kohta 17. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Arjona Camacho, C-407/14, EU:C:2015:831, punkt 37).
- 43 Nendest põhimõtetest tuleneb liikmesriikidele kohustus näha ette piisav rahaline hüvitis, mis peab olema rohkem kui puhtalt sümboolne hüvitis, kuid ei tohi minna kaugemale täielikust hüvitamisest (vt selle kohta 10. aprilli 1984. aasta kohtuotsus von Colson ja Kamann, 14/83, EU:C:1984:153, punkt 28; 2. augusti 1993. aasta kohtuotsus Marshall, C-271/91, EU:C:1993:335, punkt 26, ja 17. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Arjona Camacho, C-407/14, EU:C:2015:831, punkt 33).

- 44 Mis puudutab lisaks F. Rossato väidet erineva kohtlemise kohta võrreldes töötajatega, kelle kasuks mõisteti nende tööandjalt välja hüvitis tähtjaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise eest enne seaduse nr 107/2015 jõustumist ning kelle puhul oli varem kehtinud õigusnormide alusel ühtaegu võimalik, et neile makstakse hüvitist ja neid võetakse tähtjatu töölepingu alusel tööle, piisab meenutusest, et kahe tähtjaliste töötajate kategooria erinev kohtlemine, mis on tingitud seadusandlikust reformist, ei kuulu raamkokkuleppe klausli 4 tagatud diskrimineerimiskeelu põhimõtte kohaldamisalasse (21. novembri 2018. aasta kohtuotsus *Viejobueno Ibáñez ja de la Vara González*, C-245/17, EU:C:2018:934, punktid 50 ja 51).
- 45 Eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb tõdeda, et raamkokkulepe ei pane liikmesriikidele tähtjaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise korral kohustust näha ette õigust kahju hüvitamisele lisaks sellele, et tähtjaline töösuhe muudetakse tähtjatuks töösuhteks.
- 46 Kolmandaks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult, kas F. Rossato töösuhte muutmise piiratud tagasiulatuv jõud on raamkokkuleppe klausli 5 punktiga 1 kooskõlas. Ta rõhutab siinjuures, et F. Rossato töötas muusikaõpetajana 17 tähtjalise töölepingu alusel eriti pika perioodi vältel, s.o 18. novembrist 2003 kuni 2. septembrini 2015, enne kui tema töösuhet 2015. aasta septembris muudeti, mis jõustus alates 1. jaanuarist 2014. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib veel, et erasektoris oleks tähtjaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise tõttu sellise töösuhte muutmine jõustunud tagasiulatuvalt esimese töölepingu sõlmimise päeval. See oleks põhikohtuasja hageja jaoks eelkõige tähendanud seda, et tema töötasu arvestamisel oleks arvesse võetud kogu tööstaaž, mille ta oli järjestikuste tähtjaliste töölepingute alusel omandanud.
- 47 Sellega seoses tuleb esiteks meenutada, et asjaolu, et liikmesriigi seadusandja võetud meede erasektoris on kõige laiaulatuslikum kaitse, mis võib töötajale osaks saada, ei saa iseenesest tagajärjena tuua kaasa seda, et avaliku sektori töötajatele kohaldatavate riigisiseste meetmete tõhusus väheneb (7. märtsi 2018. aasta kohtuotsus *Santoro*, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 51).
- 48 Teiseks tuleb sedastada, et kõikide tähtjaliste lepingute alusel töötatud aastate arvesse võtmine asjaomase töötaja alaliselt ametisse nimetamisel tähendaks staaži täielikku ümberarvestamist, nagu on ette nähtud konkursi edukalt läbinud ametnike puhul. Selles kontekstis tuleb meenutada, et liidu õigusest ei tulene liikmesriikidele kohustust kohelda avaliku konkursi korras tööle võetud koosseisulisi ametnikke samamoodi nende ametnikega, kes on tööle võetud kvalifikatsiooni põhjal, tähtjaliste töölepingute alusel omandatud tööalase kogemuse alusel, juhul kui selline erinev kohtlemine on tingitud esiteks vajadusest võtta arvesse nõutud kvalifikatsiooni ja koosseisuliste ametnike täidetavate tööülesannete laadi ning teiseks vajadusest vältida viimati nimetatute vastupidist diskrimineerimist (vt eelkõige 20. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Motter*, C-466/17, EU:C:2018:758, punktid 46 ja 47 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 49 Seetõttu ei saa välistada, et F. Rossato töösuhte muutmise tagasiulatuva jõu piiramine võib olla avaliku sektori eripära tõttu vähemalt osaliselt põhjendatud.
- 50 Käesolevas asjas tuleb aga rõhutada, et F. Rossato puhul arvesse võetud tööstaaž on tähtjaliste töölepingute alusel töötatud ajavahemikust oluliselt lühem.
- 51 Kuigi liikmesriigil on mõistagi õigus raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 rakendamisel võtta arvesse niisuguse konkreetse sektori nagu haridussektor vajadusi, ei saa seda õigust mõista nii, et see lubab jätta järgimata kohustuse näha ette sobiv meede, et karistada nõuetekohaselt järjestikuste tähtjaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamist (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 118). Nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 28 meenutatud, peab niisugune meede eelkõige olema proportsionaalne.

- 52 Seega on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne hinnata, kas juhul, kui arvestada esiteks tähtajaliste töölepingute alusel omandatud tööstaaži arvessevõtmise piiramise võimalikku põhjendust ja teiseks F. Rossato puhul aset leidnud kuritarvitamise eriti pikka kestust, kujutab tema tööstaaži tagasiulatuv arvesse võtmine alates 1. jaanuarist 2014 endast meedet, mis on käesoleva kohtuotsuse punktis 28 osutatud kohtupraktika mõttes sellise kuritarvitamise eest nõuetekohaseks karistamiseks ja liidu õiguse rikkumise tagajärgede heastamiseks proportsionaalne.
- 53 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb esitatud küsimusele vastata, et raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus riigisisised õigusnormid, mis sellisena nagu liikmesriigi kõrgeimad kohtud on neid kohaldanud, välistavad avaliku sektori õpetajate puhul, kelle tähtajaline töösuhe on muudetud tähtajatuks töösuhteks piiratud tagasiulatuva jõuga, õiguse saada järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise eest rahalist hüvitist, juhul kui niisugune töösuhte muutmine ei ole ebakindel, ettenägematu ega juhuslik ning kui järjestikuste tähtajaliste töölepingute alusel omandatud tööstaaži arvessevõtmise piiramine on sellise kuritarvitamise karistamiseks proportsionaalne meede – asjaolu, mida peab hindama eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Kohtukulud

- 54 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamiseга 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 tähtajalise töö kohta, lisatud 18. märtsil 1999 sõlmitud raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta klausli 5 punkti 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus riigisisised õigusnormid, mis sellisena nagu liikmesriigi kõrgeimad kohtud on neid kohaldanud, välistavad avaliku sektori õpetajate puhul, kelle tähtajaline töösuhe on muudetud tähtajatuks töösuhteks piiratud tagasiulatuva jõuga, õiguse saada järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise eest rahalist hüvitist, juhul kui niisugune töösuhte muutmine ei ole ebakindel, ettenägematu ega juhuslik ning kui järjestikuste tähtajaliste töölepingute alusel omandatud tööstaaži arvessevõtmise piiramine on sellise kuritarvitamise karistamiseks proportsionaalne meede – asjaolu, mida peab hindama eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Allkirjad