



Vastuvõtmise kuupäev : 16/07/2025

Kohtuasi C-201/25

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

12. märts 2025

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Juzgado de lo Social n.º 3 de Murcia (Murcia töökohus nr 3, Hispaania)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

19. veebruar 2025

Kaebajad:

AOL

PSM

Vastustaja:

Ayuntamiento de Murcia (Murcia linnavalitsus)

Põhikohtuasja ese

Esimeses astmes menetletav töövaidlus, milles ajutised avaliku sektori töötajad nõuavad, et nende töösuhe haldusasutusega muudetaks tähtjatuks.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 kohaselt esitatud eelotsusetaotlus, milles palutakse tõlgendada nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivi 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtjalise töö kohta, ja seda käsitlevat Euroopa Kohtu praktikat.

Eelotsuse küsimused

1. Kas hoolimata sellest, et **Euroopa Liidu Kohtu 13. juuni 2024. aasta** otsuse liidetud kohtuasjades C-331/22 ja C-332/22 punktis 115 on sedastatud, et kuritarvituse ohvriks langenud avaliku sektori töötaja töösuhet võib muuta ainult tingimusel, et selline muutmine ei vii riigisisese õiguse contra legem tõlgendamiseni, kuivõrd **i)** direktiiviga 1999/70 ja selle raamkokkuleppe klausliga 5 kehtestatakse kohustus karistada direktiiviga 1999/70 vastuolus olevat kuritarvitusi karistusmeetmega, mis on proportsionaalne ning piisavalt tõhus ja hoiatav, et tagada raamkokkuleppe klausli 5 eesmärkide täitmine ja selle tõhus toime; ning **ii) Euroopa Liidu Kohtu (suurkoda) 8. märtsi 2022. aasta otsuses kohtuasjas C-205/2020, NE vs. Fürstenfeld**, on sedastatud, et liidu õiguse esimuse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et see paneb liikmesriigi ametiasutustele kohustuse jätta kohaldamata riigisisised õigusnormid, millest osa on vastuolus ette nähtud karistuste proportsionaalsuse nõudega, üksnes selles ulatuses, mis on vajalik proportsionaalsete karistuste määramiseks (vt punkt 57),

siis kas juhul kui liikmesriik, nagu Hispaania, ei ole võtnud direktiivi 1999/70 avaliku sektori valdkonnas oma õigusesse üle ning liikmesriigi õiguses pole ühtegi karistusmeetet, mis tagaks raamkokkuleppe klausli 5 eesmärkide täitmise, on liikmesriigi haldusasutused kohustatud karistama toimunud kuritarvituse eest, jättes kohaldamata riigisisese õigusnormi, mis on vastuolus nõudega, et karistused peavad olema proportsionaalsed nii, et nimetatud ametiasutused võivad selleks, et mitte takistada direktiivi 1999/70 eesmärgi täitmist ja tõhusat toimet ning et tagada selle täielik tõhusus, lubada muuta kuritarvitav tähtajaline töösuhe tähtajatuks töösuhteks, isegi kui selline muutmine viib riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamiseni?

2. Kui küsimusele vastatakse eitavalt,

siis kas liidu õigusega on kooskõlas, et **Euroopa Liidu Kohtu 8. märtsi 2022. aasta** otsuses liidetud kohtuasjades C-331/22 ja C-332/22 tunnustatakse direktiivi 2014/67/EL, kuid mitte direktiivi 1999/70/EÜ vahetut õigusmõju, kui Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on mõlemas direktiivis kehtestatud kohustus karistada kuritarvituste eest tõhusa, proportsionaalse ja hoiatava meetmega, arvestades, et direktiivi 2014/67/EL artiklis 20 on sätestatud, et liikmesriigid kehtestavad eeskirjad käesoleva direktiivi rakendamiseks vastu võetud siseriiklike õigusnormide rikkumiste eest määratavate karistuste kohta ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada nende rakendamine ja järgimine, ning direktiivi 1999/70/EÜ artiklis 2 on ette nähtud, et liikmesriigid peavad võtma vajalikud meetmed, et [nad] saaksid igal ajal tagada [selles] direktiivis [nimetatud raamkokkuleppe klauslis 5] ettenähtud tulemuste saavutamise?

3. Teise võimalusena, kuidas haakub **Euroopa Liidu Kohtu 13. juuni 2024. aasta** otsuses sedastatu, et muutmine on võimalik ainult tingimusel, et see ei vii riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamiseni, Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikaga, mille kohaselt

„tuleb raamkokkulepet tõlgendada nii, et kui asjassepuutuva liikmesriigi õiguskord ei sisalda kõnesoleva sektori osas mõnd muud tõhusat meetet, mille eesmärk on vältida järjestikuste tähtajaliste lepingute kuritarvitavat kasutamist ning vajadusel selle eest karistada, siis on raamkokkuleppega vastuolus selline siseriiklik õigusnorm, millega on üksnes avalikus sektoris kategooriliselt keelatud muuta määramata tähtajaga töölepinguteks selliseid järjestikku sõlmitud tähtajalisi töölepinguid, mis on sõlmitud tegelikult tööandja „kindlate ja pikaajaliste vajaduste” katmiseks ning mida tuleb käsitada kuritarvitamisena“ (vt **Euroopa Liidu Kohtu 4. juuli 2006. aasta** otsus kohtuasjas C-212/04, Adeneler, punkt 106; **14. septembri 2016. aasta** ostus kohtuasjades C-184/15 ja C-197/15, punkt 41; **25. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus C-331/17**, punktid 70 ja 71; **Euroopa Kohtu 30. septembri 2020. aasta kohtumäärus C-135/20** või **13. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus C-282/2019**, **22. veebruari 2024. aasta** kohtuotsus liidetud kohtuasjades C-59/22, C-110/22 ja C-159/22 ning **Euroopa Kohtu 13. juuni 2024. aasta kohtuotsus**, punktid 98 ja 110)?

4. Kas ebakindla tulemusega valikumenetlust saab käsitada karistava meetmena, mis tagab raamkokkuleppe klausli 5 eesmärkide täitmise, kuivõrd 1) valikumenetlus ei taga, et kõik direktiiviga vastuolus oleva kuritarvituse ohvriks langenud tähtajalise töösuhtega avaliku sektori töötajad muudetakse alalisteks teenistujateks; 2) selle korraldamine on juhuslik ja ennustamatu, kuna see sõltub kuritarvituse põhjustanud tööandjast haldusasutuse meelevaldsest hinnangust, kapriisist või soovist; ning 3) sellest ei tulene kuritarvituse eest vastutava tööandjast haldusasutuse jaoks ühtegi karistuslikku ega hoiatavat laadi negatiivset ega kahjulikku mõju, mis veenaks teda loobuma ajutiste töötajate kuritarvitamise jätkamisest?

5. Kas raamkokkuleppe klausliga 5 on vastuolus selline liikmesriigi õigusnorm, nagu seda on karistusmeede, milles on ette nähtud avaliku sektori töötajatele iga töötatud aasta eest 20 päeva tasu suuruse hüvitise maksmine, mille ülempiir on 12 kuutasu, ainult töösuhte lõpetamisel või töötaja koondamisel ning juhul, kui kuritarvituse ohver ei läbi edukalt valikumenetlust alalise teenistuja staatuse saamiseks, ilma et – nagu Euroopa Liidu Kohus nõuab 7. märtsi 2018. aasta kohtuotsuses Santoro ja 8. jaanuari 2024. aasta kohtumääruses C-278/23 – sellise hüvitisega kaasneks kompensatsioon kaotatud võimaluste eest ega ühtegi teist tõhusat ja hoiatavat täiendavat karistusmehhanismi?

6. Kas asjaolu, et Hispaania õiguses on nõutud, et kahju kannatamist tõendaks kuritarvituse ohver, on vastuolus ühenduse tõhususe põhimõttega, kuna liikmesriigi õiguses sätestatud nimetatud tõendamisnõue muudab avaliku sektori töötajal praktikas võimatuks või ülemäära raskeks õiguse kahju hüvitamisele kasutamise, mis tekkis avaliku sektori tööandja poolt järjestikuste tähtajaliste lepingute kasutamise kuritarvitamise tõttu, ning seega võimaluse muuta liidu õiguse sellise rikkumise tagajärjed olematuks?

7. Kuna Hispaania õiguses ei ole avaliku sektori kohta olemas ühtegi tõhusat meetet, et karistada tõhusalt, proportsionaalselt ja heidutavalt järjestikuste

tähtajaliste lepingute kasutamise kuritarvitamist – erinevalt erasektorist või üldsektorist, kus tähtajalised töötajad saavad tähtajatu või alalise töötaja staatuse, kui nad on töötanud 30 kuu jooksul samale ettevõtjale 24 kuud –, kuivõrd nimetatud klauslis 5 on keelatud kohaldada riigisisest õigusnormi, mis keelab tingimusteta muuta tähtajatuks töölepinguks järjestikused tähtajalised töölepingud, mille tegelik eesmärk on olnud täita tööandja „kindlaid ja pikaajalisi vajadusi“ ja mida tuleb käsitada kuritarvitavatena, ainult avalikus sektoris,

siis kas direktiiviga 1999/70 on kooskõlas, kui samasugust tähtajatuks muutmist kohaldatakse avalikus sektoris, et vältida olukorda, kus kuritarvitus jääb selles sektoris karistamata, ning selleks, et klausli 5 eesmärgid ja tõhus toime oleks täidetud, isegi kui selline muudatus viib riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamiseni?

Viidatud liidu õigusnormid

- Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid 21, 47 ja 54.
- 28. juuni 1999. aasta direktiivile 1999/70/EÜ lisatud Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) raamkokkulepe tähtajalise töö kohta, klauslid 2, 3 ja 5.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/67/EL, mis käsitleb direktiivi 96/71/EÜ (töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega) jõustamist ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012, mis käsitleb siseturu infosüsteemi kaudu tehtavat halduskoostööd (IMI määrus), artikkel 20.

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

- *Hispaania põhiseadus (Constitución)*

Põhiseaduse artikli 103 lõikes 3 on ette nähtud, et ametnike staatus ja avalikku teenistusse võtmine on reguleeritud seaduses kooskõlas teenete ja võimekuse põhimõtetega.
- *Kuninga 30. oktoobri 2015. aasta seadusandlik dekreet 5/2015, millega kiidetakse heaks avalike teenistujate põhipersonalieeskirjade seaduse konsolideeritud redaktsioon (Real Decreto Legislativo 5/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP))*

EBEPi artikli 11 lõikes 3 on sätestatud, et töötajate valikumenetlused on avalikud ning neile kohaldatakse igal juhul võrdõiguslikkuse, teenete ja võimekuse põhimõtet. Ajutiste teenistujate puhul kohaldatakse

valikumenetluste suhtes ka kiiruse põhimõtet, eesmärgiga vastata konkreetsetelt põhjendatud vajadusele ja kiireloomulisusele.

- *Kuninga 23. oktoobri 2015. aasta seadusandlik dekreet nr 2/2015, millega kiidetakse heaks tööseaduse konsolideeritud redaktsioon (Real Decreto Legislativo 2/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores)*

Kuninga dekreedid nr 2/2015 artikli 15 lõikes 5 on sätestatud, et töötajad, kes on töötanud 30 kuu jooksul katkemata või katkestustega rohkem kui 24 kuud samal või erineval töökohal ühe ja sama ettevõtja või ettevõtjate kontserni juures vahetult või ajutist tööjõudu vahendava ettevõtja kaudu kahe või enama tähtajalise lepingu alusel – olenemata sellest, kas tähtajaliste lepingute tingimused on samad või mitte –, omandavad alalise töötaja staatuse.

- *28. detsembri 2021. aasta seadus nr 20/2021 kiireloomuliste meetmete kohta ajutiste töösuhete vähendamiseks avalikus teenistuses (Ley 20/2021 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público)*

Viidatakse artiklile 2, milles reguleeritakse ajutiste töökohtade töökohale püsivalt määramise menetlusi ja hüvitist, mis tuleb maksta ajutistele töötajatele, kes ei ole sellises menetluses edukad.

Põhikohtuasja asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kaebajad on töötanud Murcia linnavalitsuses enam kui 23 aastat töölepingu alusel ajutiste avaliku sektori töötajatena samas kohas ja samal ametikohal.
- 2 Kaebajad on esitanud vaide, milles paluvad sisuliselt tuvastada, et nende tähtajalise töölepingu puhul esineb kuritarvitus, ja muuta nende töösuhe tähtajatuks.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 3 Kaebajad väidavad, et direktiivi 1999/70 ei ole võetud avaliku sektori valdkonnas Hispaania õigusesse üle ning kuna Hispaania õiguses ei ole nimetatud sektoris olemas ühtegi tõhusat, proportsionaalset ja hoiatavat karistust, et tagada nimetatud direktiivile lisatud raamkokkuleppe klausli 5 eesmärkide täitmist, tuleb selles sektoris kohaldada sama karistusmeedet, mis on olemas riigi erasektoris. Selline meede seisneb tähtajalise kuritarvitava töösuhete muutmises tähtajatuks töösuhteks kas avaliku sektori töötaja tähtajatu töölepingu sõlmimise kaudu või tähtajatuks töösuhteks muutmise kaudu, mis on võrreldav tähtajatu töölepinguga töötajate töösuhetega, ilma et oleks sõlmitud tähtajatu tööleping, aga nii, et töötajal on selliste töötajatega samad õigused ja töötingimused, sealhulgas võib neid töölt

vabastada või koondada ainult samadel põhjustel kui võrreldavaid alalisi avalikke teenistujaid.

- 4 Kaebajad paluvad samuti, et tööandjast haldusasutuselt mõistetakse välja kahju, mida kaebajad on kandnud kuritarvituse ja kuritarvitava ebakindla töösuhte ajal aset leidnud õiguste süstemaatilise rikkumise eest, ning see hüvitis tuleb maksta välja kohe ja/või töölt vabastamise hetkel.
- 5 Vastustaja väiteid eelotsusetaotluses esitatud ei ole.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

Väljend „tingimusel, et selline muutmine ei vii riigisisese õiguse contra legem tõlgendamiseni“

- 6 Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, et kui on toimunud tähtajaliste töölepingute või -suhete kasutamise kuritarvitamine, **peab** selle kuritarvituse nõuetekohaseks **sanktsioneerimiseks** saada kohaldada meetet, milles on ette nähtud töötajate kaitse tõhusad ja võrdväärsed tagatised, heastama liidu õiguse rikkumise tagajärjed ning tagama direktiiviga nõutud tulemused nii, et see ei sea ohtu direktiivi ja raamkokkuleppe eesmärki ega tõhusat toimet, mille eesmärk on vältida töötajate olukorra ebakindlaks muutumist ja tagada õigus töösuhte stabiilsusele, mis on töötajate kaitse keskne element (vt selle kohta 14. septembri 2016. aasta kohtuotsus C-16/15, EU:C:2016:679, punktid 26 ja 27 ning 19. märtsi 2020. aasta kohtotsus Sánchez Ruiz jt, edaspidi „kohtuotsus Sánchez Ruiz“, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punktid 53, 54, 55, 58, 59, 83, 85, 86 ja 88).
- 7 Euroopa Kohus on selle kohta kinnitanud, et kui liidu õigusega ei ole ette nähtud konkreetseid karistusi juhuks, kui kuritarvitus on tuvastatud, peavad riigisisised ametiasutused võtma meetmeid, mis ei pea olema mitte ainult proportsionaalsed, vaid ka piisavalt tõhusad ja hoiatava mõjuga, et tagada raamkokkuleppe rakendamiseks vastu võetud õigusnormide täielik toime (25. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 8 Hispaania seadusandja on Hispaania erasektoris erinevalt avalikust sektorist näinud siiski ette karistusmeetmed tähtajalise töötaja järjestikuste töölepingute kuritarvitamise eest, kuna kuninga dekreedid nr 2/2015 artikli 15 lõikes 5 on kuritarvituse eest ette nähtud karistus muuta kuritarvitav tähtajaline töösuhe tähtjatuks töösuhteks.
- 9 Avalikus sektoris on Hispaania kohtud hetkel aga ummikseisus. Probleem on järgmine.
- 10 Ühest küljest kohustavad direktiiv 1999/70 ja raamkokkuleppe nimetatud kohtuid karistama tähtajalisi töölepinguid kuritarvitavaid haldusasutusi tõhusa,

proportsionaalse ja hoiatava karistusmeetmega, et vältida töötajate olukorra ebakindlaks muutumist ja tagada õigus stabiilsele töösuhte, mis on töötajate kaitse keskne element, nii, et kui nimetatud kohtud ei karista kuritarvituse eest, väites, et Hispaania õiguses pole ühtegi tõhusat meetet, et karistada haldusasutustes tegutseva personali suhtes, võib selline olukord kahjustada raamkokkuleppe eesmärki ja tõhusat toimet (vt 14. septembri 2016. aasta kohtuotsust Martínez Andrés ja Castrejana López, C-184/15 ja C-197/15, EU:C:2016:680, punkt 49).

- 11 Teisalt on võimalikud karistusmeetmed, mida Hispaanias on välja töötatud, näiteks avalike valikumenetluste korraldamine, et täita tähtajaliste avaliku sektori töötajate poolt täidetud vabasid töökohtasid või võimalikud hüvitised, mis tuleb maksta välja kuritarvituse ohvriks langenud tähtajaliste töötajate töösuhte lõpetamisel või koondamisel, tunnistatud Euroopa Kohtu poolt nimetatud direktiivi ja selle raamkokkuleppega vastuolus olevaks. Lisaks on Euroopa Kohus sedastanud, et järgmised meetmed ei ole kooskõlas direktiiviga 1999/70, kuna nendega ei tagata raamkokkuleppe klausli 5 eesmärkide täitmist:
 - i) avaliku sektori töölepingu kuritarvituse ohvrite paigalejäämine, kuni tema ametikohale nimetatakse koosseisuline avalik teenistuja või see kaotatakse regulatiivsete menetlustega (13. juuni 2024. aasta kohtuotsus Dirección General de la Función Pública, adscrita al Departamento de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña, C-331/22 ja C-332/22, edaspidi „kohtuotsus DG de la Función Pública“, EU:C:2024:496, punkt 91);
 - ii) valikumenetlused – ka mitte seaduse 20/2021 kohaldamisalasse jäävad töökohale püsivalt määramise menetlused – kuigi nendega kaasneb hüvitis töölt vabastamise hetkel, kuna nende menetlustega ei kaasne kuritarvituse eest vastutavale tööandjast haldusasutusele ühtegi karistust ega kahjulikku mõju ning kuna selliste menetluste tulemused ei ole kindlad ega taga kuritarvituse ohvri töökohale püsivat määramist (kohtuotsus DG de la Función Pública, punktid 75–77);
 - iii) kuritarvituse ohvriks langenud ajutistele töötajale „tähtajatu mittealalise töötaja staatuse“ andmine, kuna teda tuleb käsitada raamkokkuleppe tähenduses tähtajalise töölepinguga töötajana ja ta jääb seetõttu raamkokkuleppe kohaldamisalasse (22. veebruari 2024. aasta kohtuotsus Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid jt, C-59/22, C-110/22 ja C-159/22, edaspidi „kohtuotsus Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid“, EU:C:2024:149, punktid 78 ja 82);
 - iv) rahalise hüvitise maksmine töölt vabastamisel, koondamisel või töösuhte lõpetamisel (kohtuotsus DG de la Función Pública, punkt 80);

- v) piiratud hüvitis, mille ülemmäär on eelnevalt kokku lepitud (kohtuotsus DG de la Función Pública, punkt 84);
 - vi) nõue, et tööandjast haldusasutused vastutaksid ebaseadusliku käitumise eest (kohtuotsus Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, punktid 109–115).
- 12 Seega kutsub Euroopa Kohus Hispaania kohtuid üles muutma kuritarvitava tähtajalise töösuhte tähtjatuks töösuhteks. Õigupoolest sedastatas Euroopa Kohus kohtuotsuse Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid lõpus selgelt, et raamkokkuleppe klauslit 5 tuleb tõlgendada nii, et kui riigisiseses õiguses puuduvad sobivad meetmed, et klausli 5 kohaselt vältida kuritarvitusi, mis tulenevad järjestikuste tähtajaliste töölepingute, sealhulgas järjestikku pikendatud tähtjatuhte mittealaliste lepingute kasutamisest, ja vajaduse korral nende eest karistada, võib nende tähtajaliste lepingute muutmise tähtjatuhteks lepinguteks kujutada endast sellist meedet. Liikmesriigi kohtu ülesanne on vajaduse korral muuta väljakujunenud riigisisest kohtupraktikat, kui see põhineb riigisiseste õigusnormide, sealhulgas põhiseaduslike sätete tõlgendusel, mis on vastuolus direktiivi 1999/70, eelkõige nimetatud klausli 5 eesmärkidega.
- 13 Avalikus sektoris pole selline muutmine Hispaania õiguse kohaselt siiski võimalik, kui ei ole läbitud avatud valikumenetlust, millele kohaldatakse võrdsuse, teavitamise, võimekuse ja vaba konkurentsi põhimõtteid (põhiseaduse artikli 103 lõige 3 ja EBEP artikli 11 lõige 3). Hispaania kohtute jaoks on tegemist ületamatu takistusega, kuna Euroopa Kohus on sedastanud kohtuotsuse DG de la Función Pública punktis 115 vastupidi varem väidetule ja vastupidi nimetatud kohtuotsuses sedastatule, et raamkokkuleppe klauslit 5 tuleb harta artiklit 47 arvestades tõlgendada nii, et kui riigisiseses õiguses puuduvad sobivad meetmed, et klausli 5 kohaselt vältida kuritarvitusi, mis tulenevad järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamisest, ja vajaduse korral nende eest karistada, võib nende järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete muutmise tähtjatuhteks töösepinguks või töösuhteks kujutada endast sellist meedet, kuid tingimusel, et selline muutmine ei vii riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamiseni.
- 14 Nagu juba märgitud, on seoses sellega Euroopa Kohtu seisukoht kohtuotsuses DG de la Función Pública, et töösuhete muutmine on võimalik ainult tingimusel, et see ei vii riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamiseni, vastuolus järgmisega:
- a) 8. märtsi 2022. aasta kohtuotsusega Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (vahetu õigusmõju) (C-205/20, edaspidi „kohtuotsus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld“, EU:C:2022:168), mis on vastu võetud suurkojas ja milles on sedastatud
 - i) et direktiivil, mis nõuab, et selles ette nähtud karistused oleksid proportsionaalsed, on vahetu õigusmõju ja eraõiguslikud isikud võivad

sellele tugineda riigisiseses kohtus liikmesriigi vastu, kes ei ole seda sätet nõuetekohaselt üle võtnud (punkt 32), ja

- ii) et liidu õiguse esimuse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et see kehtestab liikmesriigi ametiasutustele kohustuse jätta kohaldamata riigisisised õigusnormid, millest osa on vastuolus ette nähtud karistuste proportsionaalsuse nõudega, üksnes selles ulatuses, mis on vajalik proportsionaalsete karistuste määramiseks (punkt 57);
- b) kohtuotsusega DG de la Función Pública, mille punktis 110 on lubatud, et liikmesriigi kohus võib jätta omal algatusel kohaldamata direktiiviga vastuolus olevad liikmesriigi õigusnormid, kinnitades, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks lisaks leidma, et selline töösuhte muutmine on vastuolus Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) väljakujunenud kohtupraktikaga, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus jätma Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) kohtupraktika kohaldamata, kui see põhineb põhiseaduse sätete sellisel tõlgendusel, mis ei ole kooskõlas direktiivi, eelkõige raamkokkuleppe klausli 5 eesmärkidega;
- c) kohtuotsusega Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, milles järeldatakse, et raamkokkuleppe klauslit 5 tuleb tõlgendada nii, et kui riigisiseses õiguses puuduvad sobivad meetmed, et klausli 5 kohaselt vältida kuritarvitusi, mis tulenevad järjestikuste tähtajaliste töölepingute, sealhulgas järjestikku pikendatud tähtajatute mittealaliste lepingute kasutamisest, ja vajaduse korral nende eest karistada, võib nende tähtajaliste lepingute muutmine tähtajatuteks lepinguteks kujutada endast sellist meetet. Liikmesriigi kohtu ülesanne on vajaduse korral muuta väljakujunenud riigisisest kohtupraktikat, kui see põhineb riigisiseste õigusnormide, sealhulgas põhiseaduslike sätete tõlgendusel, mis on vastuolus direktiivi 1999/70, eelkõige nimetatud klausli 5 eesmärkidega;
- d) Euroopa Kohtu enda väljakujunenud kohtupraktikaga, mille kohaselt tuleb raamkokkuleppet tõlgendada nii, et kui asjassepuutuva liikmesriigi õiguskorras ei ole kõnesoleva sektori osas mõnd muud tõhusat meetet, mille eesmärk on vältida järjestikuste tähtajaliste lepingute kuritarvitavat kasutamist ning vajadusel selle eest karistada, siis selline riigisisene õigusnorm, millega on üksnes avalikus sektoris kategooriliselt keelatud muuta määramata tähtajaga töölepinguteks selliseid järjestikku sõlmitud tähtajalisi töölepinguid, mis on sõlmitud tegelikult tööandja „kindlate ja pikaajaliste vajaduste“ katmiseks ning mida tuleb käsitada kuritarvituseks, on raamkokkuleppega vastuolus (vt 4. juuli 2006. aasta kohtuotsust Adeneler jt, C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 105, ning 13. jaanuari 2022. aasta kohtuotsust MIUR ja Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3);
- e) pärast kohtuotsust DG de la Función Pública tehtud 27. juuni 2024. aasta kohtuotsusega Peigli (C-41/23, EU:C:2024:554), milles on selgelt öeldud, et

- kas kuritarvituse eest on olemas karistus või kuritarvitav tähtajaline töösuhe tuleb muuta tähtajatuks töösuhteks, kinnitades, et raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisised õigusnormid, mille kohaselt võib aukohtunike/-prokuröride töösuhet järjestikku pikendada, ilma et nende pikendamiste kuritarvitamise piiramiseks oleks ette nähtud tõhusaid ja hoiatavaid sanktsioone või nende kohtunike ja prokuröride töösuhete muutmist tähtajatuks töösuhteks.
- 15 Veel tõsisem puudus on see, et väide, et töösuhete muutmine on võimalik ainult tingimusel, et see ei vii riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamiseni, jätab lisaks sellise Euroopa töötajate äärmiselt olulise sotsiaalse õiguse kaitse tagamise ja kaitsmise, nagu seda on töösuhete stabiilsus, ainult liikmesriikide hinnata. Tegelikult piisab selleks, et kuritarvitus jääks karistuseta ning oleks tegemist järjekuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamisega ja ebakindlate töösuhete loomisega, sellest, kui üks liikmesriik ei võta direktiivi 1999/70 üle ega kehtesta seega ühtegi meetet tähtajaliste lepingute raames toimunud kuritarvituste eest karistamiseks ja väidab hiljem, et liikmesriigi õigusnormid keelavad töötaja töösuhete muutmise alalisekstöösuhteks.
- 16 Direktiivi 1999/70 artikli 2 esimene lõik on selles suhtes tingimusteta ja piisavalt täpne, kuna see kohustab võtma **kõik vajalikud meetmed**, et tööturu osapooled saaksid **igal ajal** tagada käesolevas direktiivis ettenähtud tulemuste saavutamise ja heastada liidu õiguse rikkumise. Tuleb meelde tuletada, et Euroopa Kohus on otsustanud, et isegi kui mõne direktiivi puhul on liikmesriikidele selle rakendamise üksikasjade kehtestamisel jätud teatud kaalutlusruum, võib selle direktiivi sätet pidada tingimusteta ja täpseks siis, kui see paneb – nagu käesolevas kohtuasjas – liikmesriikidele üheselt mõistetavalt konkreetse tulemuse saavutamise kohustuse, millega ei kaasne ühtegi tingimust selles sätestatud normi kohaldamiseks (14. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus RTS infra ja Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, punkt 47 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 17 Seetõttu saab ainult nii, et kohustusele karistada direktiiviga 1999/70 vastuolus oleva kuritarvituse eest proportsionaalse karistusmeetmega, mis on piisavalt tõhus ja hoiatav, et tagada raamkokkuleppe klausli 5 eesmärkide täitmine ja selle tõhus toime, antakse vahetu õigusmõju, kohustades liikmesriigi asutusi jätma kohaldamata liikmesriigi õigusnorm, mis on vastuolus nõudega, et karistused peavad olema proportsionaalsed, ja andes neile volitused lubada muuta kuritarvitav tähtajaline töösuhe tähtajatuks töösuhteks, isegi kui selline muudatus viib riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamiseni,
- a) vältida absurdset olukorda, et just nimelt riik, kes ei ole täitnud mõne kindla direktiivi ülevõtmise kohustust ajaliselt ja vormiliselt, saaks nimetatud rikkumisest kasu (24. jaanuari 2012. aasta kohtuotsus Domínguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 38);

- b) tagada, et raamkokkuleppe klausli 5 eesmärgi täitmine ja tõhus toime ning selle liidu õigusnormis nõutud tulemuse saavutamine, mis tuleneb lisaks ELTL artikli 288 kolmandale lõigule ka direktiivi 1999/70 artikli 2 esimesest lõigust (vt selle kohta kohtuotsus Sánchez Ruiz, punkt 59);
- c) tagada liidu õiguse esimuse põhimõtte järgimine, mida Euroopa Kohtu suurkoda on väljendanud kohtotsuses *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, nõudes, et karistuste proportsionaalsuse nõudel oleks vahetu õigusmõju. Liidu õiguse esimuse põhimõtet tuleb seega tõlgendada nii, et see paneb liikmesriigi ametiasutustele kohustuse jätta kohaldamata riigisisised õigusnormid, mis on vastuolus mingis direktiivis ette nähtud karistuste proportsionaalsuse nõudega, kui see on vajalik proportsionaalsete karistuste määramiseks;
- d) tagada Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklite 21, 47 ja 54 järgimine vastavalt 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsuse *Egenberger* (C-414/16, EU:C:2018:257) punktile 78 ning 20. veebruari 2024. aasta kohtuotsuse X (ülesütlemise põhjuste puudumine) (C-715/20, EU:C:2024:139) punktile 80, milles on märgitud, et harta artikkel 47, mis käsitleb õigust tõhusale kohtulikule õiguskaitsevahendile, on iseenesest piisav ega vaja täpsustamist liidu või riigisisestes õigusnormides selleks, et anda eraõiguslikele isikutele subjektiivne õigus, millele sellisena saaks tugineda, nii et:
 - juhul, kui põhikohtuasjas vaidlustatud riigisisesele sättele vastavalt ei ole võimalik sellist tõlgendust kohaldada, on liikmesriigi kohtul kohustus tagada oma pädevuse piires õiguslik kaitse, mis antakse isikutele harta artiklitega 21 ja 47, ning nende artiklite täielik õigusmõju, jättes vajaduse korral kohaldamata nendega vastuolus oleva riigisisese õiguse sätte;
 - kuna mis tahes seadusliku mooduse puudumine liikmesriigi õiguses mõjutaks raamkokkuleppe klausli 5 eesmärki ja tõhusat toimet, tuleb sellises olukorras jätta kohaldamata liikmesriigi õigusnormid, mis takistavad tähtajaliste lepingute tähtjatuks muutmist.

Valikumenetlused kui sobimatu karistusmeede

- 18 Euroopa Kohus on väitnud 26. novembri 2014. aasta kohtuotsuses *Mascolo jt* (C-22/13, C-61/13 kuni C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401), punktid 109–120, kohtuotsuses *Sánchez Ruiz*, kohtuotsuses *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid*, punktid 116–121, ja kohtuotsuses *DG de la Función Pública*, punktid 75–77 selgelt, et ühtegi valikumenetlust (sealhulgas seaduse 20/2021 kohaldamisalasse jäävad valikumenetlused) ei saa käsitada sobiva meetmena, et karistada järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamise eest ega selleks, et heastada liidu õiguse rikkumise tagajärgi:

- i) kuna valikumenetlused ei ole karistusmeede, mis annaks kuritarvituse ohvriks langenud tähtajalist töötajat kaitsvad tagatised, kuna selle

kohaldamisega ei kaasne tööandjast haldusasutuse jaoks ühtegi karistuslikku ega hoiatavat laadi negatiivset ega kahjulikku mõju ning talle ei avaldata survet ja ta ei ole sunnitud oma käitumisviisi muutma ning ta võib direktiivi rikkumist lõputult jätkata, jättes lihtsalt valikumenetlused korraldamata ja jätkates samal ajal tähtajatute lepingute kuritarvitamist;

- ii) kuna valikumenetluse korraldamine on juhuslik ja ennustamatu, sest see sõltub kuritarvituse põhjustanud tööandjast haldusasutuse meelevaldsest hinnangust, kapriisist või soovist, nii et valikumenetlus ei loo tähtjaliste lepingute ebaseadusliku või kuritarvitava kasutamise seisukohast ühtegi takistust ega tõket ega vabasta liikmesriike kohustusest luua kuritarvituse eest karistamiseks sobiv meede;
 - iii) kuna tegemist on menetlusega, mis on avatud kandidaatidele, kes ei ole sellise kuritarvitamise ohvriks langenud, ja menetluse tulemus pole kindel, ei anna need kuritarvituse ohvriks langenud avaliku sektori töötajatele ühtegi tagatist, et neist saab alaline teenistuja;
 - iv) ning kuna sellised menetlused on sõltumatud igasugustest kaalutlustest, mis puudutavad jätkuva töösuhte kuritarvitamist.
- 19 Lisaks on valikumenetlus, mille eesmärk on selle laadi tõttu valida välja avaliku sektori ülesannete teostamiseks kõige sobivamad ja võimekamad isikud, ei ole see mõttekas kuritarvituse ohvriks olevate pikaajaliste avaliku sektori tähtjaliste töötajate puhul, kuna sellised töötajad:
- on juba töökoha saanud ja järjestikustel aastatel samal ametikohal töötanud, täites samalaadsete alaliste töötajatega sama rolli ja ülesandeid ning omades nendega samu kohustusi ja vastutust;
 - täidavad nende aastate jooksul tavapäraseid, püsivaid, stabiilseid ja struktuurseid vajadusi alalisele avalikule teenistujale omase püsivusega, tõendades, et neil on olemas avaliku sektori ülesannete täitmiseks vajalikud teened, oskused ja sobivus.

Hüvitis või rahaline kompensatsioon kui sobimatu karistusmeede

- 20 Võimaliku hüvitise või rahalise kompensatsiooni kui tõhusa, proportsionaalse ja hoiatava karistusmeetmena, mis on alternatiiv alaliseks töötajaks muutmisele, tuleb märkida, et need ei ole Hispaania õigusliku raamistiku kohaselt võimalikud, kuna ükski hüvitis ei täida liidu õiguses sätestatud nõudeid (vt kohtuotsuse DG de la Función Pública punkt 80).
- 21 Hispaania õiguses on hüvitis ette nähtud ainult juhul, kui leiab aset töölt vabastamine, koondamine või töösuhte lõpetamine, hüvitise maksmine toimub ainult sel hetkel ning nagu juba mainitud, on Euroopa Kohus seda kritiseerinud ja otsustanud, et kuritarvitava töösuhte lõpetamisega seotud hüvitised ei ole

direktiiviga 1999/70 kooskõlas (vt kohtuotsuse DG de la Función Pública punkt 80). Kuritarvitamise ohvriks langenute töösuhte lõpetamisel või nende koondamisel makstavad hüvitised – mis on ainsad Hispaania õiguses ette nähtud hüvitised – ei anna tähtajalisi avaliku sektori töötajaid kaitsvaid tagatiseid, kuna kui tööandjast haldusasutus neid ei koonda, ei saa töötajad mingit hüvitist ning tööandjal on võimalik jätkata nende ebakindla töösuhte kuritarvitamist lõputult ja karistamatult (vt 3. juuni 2021. aasta kohtotsus Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punktid 74 ja 76).

- 22 Teisalt ei ole Hispaania õiguses olemas karistavat/sanktsioneerivat laadi hüvitist ja olemasolevad hüvitised ei saa olla hoiatavat laadi. Hoiatavat laadi sanktsioneerivad hüvitised on omased anglosaksi õigusele ja täielikult vastuolus selliste ladina juurtega õigussüsteemidega, nagu seda on Hispaania õigus.
- 23 Euroopa Kohus nõuab siiski, et hüvitis oleks karistusena hoiatavat laadi ning lisaks sobiv ja terviklik ning hüvitaks täielikult kuritarvituse ohvrite kantud kahju (vt hüvitiste koostisosade kohta 25. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, punktid 63 ja 67, ning 17. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Arjona Camacho, C-407/14, EU:C:2015:831, punkt 33).
- 24 Hispaania õiguses on seaduses 20/2021 ette nähtud ainult see, et töösuhte lõpetamisel või koondamisel makstakse kuritarvituse ohvriks langenud avaliku sektori töötajale hüvitist, aga seda ei maksta kuritarvituse ohvritele, kes on nimetatud valikumenetluse edukalt läbinud. Euroopa Kohus on aga otsustanud, et asjaolu, et kuritarvituse ohvriks langenud tähtajaline avaliku sektori töötaja on saanud valikumenetluse või töökohale püsivalt määramise kaudu alaliseks avalikuks teenistujaks, ei vabasta liikmesriigi ametiasutust karistusmeetme võtmisest, mis annab kuritarvituse ohvritele hüvitist (vt selle kohta kohtuotsuse DG de la Función Pública punkt 75).
- 25 Nagu Euroopa Kohus on sedastanud, on ka töötatud aastate eest makstavad hüvitised raamkokkuleppe klausliga 5 kooskõlas ainult juhul, kui need käivad ühest küljest käsikäes õigusega saada samuti hüvitist kaotatud võimaluste eest ja teisest küljest tõhusa ja hoiatava täiendava karistusmehhanismiga (vt kohtuotsus Santoro, punkt 54).
- 26 Kohtuotsuses DG de la Función Pública on selgelt öeldud, et selleks, et hüvitis vastaks direktiivi nõuetele, ei tohi eksisteerida ülempiiri, sest liidu õiguses on täielikult keelatud, et isikule tekitatud kahju hüvitamist piiratakse eelnevalt kokku lepitud ülemmääraga. Nagu nimetatud otsuses on märgitud, ei ole lisaks hüvitis 20 päeva ja 12 kuu eest piisav, kuna see ei võimalda proportsionaalset ja tõhusat hüvitamist kuritarvituste korral, mis on kestnud üle teatud hulga aastaid, ega piisavat ja täielikku hüvitamist selliste kuritarvitustega tekitatud kahju eest.

- 27 Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee on väljendanud sarnast seisukohta oma 20. märtsi 2024. aasta otsuses, mis käsitleb kaebust nr 207/2022, UGT vs. Hispaania. Nimetatud komitee on samamoodi järgmistel seisukohtadel:
- kaebuse nr 106/2014 puhul leidis komitee, et Soome õiguses ette nähtud 24-kuune ülemmäär ei ole piisav;
 - kaebuse nr 158/2017 puhul leidis komitee, et Itaalia õiguses eelnevalt kokku lepitud hüvitiste summad (mis piirduvad võrdlusaluseks oleva kuupalga 12-, 24- või 36-kordse summaga) on vastuolus Euroopa sotsiaalhartaga;
 - kaebuste nr 160/2018, 171/2018, 175/2019 ja 182/2019 puhul oli komitee arvates Prantsuse õiguses ette nähtud 20-kuune ülemmäär ebapiisav.
- 28 Üheski Hispaania õigusnormis ei ole ette nähtud hüvitist või kompensatsiooni igasuguse tähtajalisest töötamisest tuleneva kahju hüvitamiseks (nimelt sisemiste töötingimuste halvenemine, sotsiaalsete ja tööõiguste puudumine, kehvemad töötingimused, töötaja suurem haavatavus, töötaja vähenenud võimekus planeerida oma töö-, isiklikku-, pere- ja sotsiaalelu jms).
- 29 Lisaks on Hispaania õiguses hüvitise maksmine lubatud ainult juhul, kui kahju olemasolu on täpselt tõendatud. Liidu õiguses on kahju tõendamine seotud eelduste tõendamisega, sest ainult nii on võimalik tagada liidu õigusest tulenevate õiguste tõhusust. Nagu on märgitud 7. märtsi 2018. aasta kohtotsuses Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166), punkt 37, ja 12. detsembri 2013. aasta kohtumääruses Papalia (C-50/13, ei avaldata, EU:C:2013:873), ei saa nõustuda sellega, 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 ametiasutuses endise tööandja poolt järjestikuste tähtajaliste lepingute kasutamise kuritarvitamise tõttu.

Sobivate karistusmeetmete puudumise tagajärjed

- 30 Kuna Hispaania õiguses ei ole ette nähtud ühtegi hüvitist ega alternatiivset karistusmeetet – seda pole ka valikumenetlused –, mis tagaks raamkokkuleppe klausli 5 eesmärkide täitmise, ning kuna on selge, et üldeeskirjad [...] (nimelt on kuninga seadusandliku dekreeedi nr 2/2015 artiklis 15 sätestatud, et töötaja, kes on töötanud 30 kuu jooksul rohkem kui 24 kuud sama ettevõtja juures, omandab alalise töötaja staatuse), järeldeb eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ainus võimalus on direktiivi 1999/70 ja selle raamkokkuleppega vastuolus oleva kuritarvituse ohvriks langenud avaliku sektori töötajad muuta alalisteks teenistujateks. See peab olema nii viidatud kohtupraktika kohaselt ja isegi siis, kui selline töösuhte muutmine viib riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamiseni.