



Vastuvõtmise kuupäev : 24/07/2024

Kohtuasi C-418/24 [Obadal]ⁱ

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

12. juuni 2024

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

30. mai 2024

Apellant:

TJ

Vastustaja apellatsioonimenetluses:

Comunidad de Madrid (Madridi autonoomne piirkond)

Põhikohtuasja ese

Avalik teenistuja, kes on ametiasutusega seotud tähtajalise töösuhtega – Tähtajalise töösuhte tähtajatuks töösuhteks muutmise taotlus

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikkel – Tõlgendamise eelotsusetaotlus – Direktiiv 1999/70/EÜ – Raamkokkulepe tähtajalise töö kohta – Klausel 5 – Järjestikused tähtajalised töölepingud või töösuhted – Euroopa Kohtu 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, EU:C:2024:149) – Eri Hispaania kohtute lahknevad tõlgendused – Asjakohased sanktsioonid järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise korral – ELTL artikkel 45 – Töötajate vaba liikumine liidu piires

ⁱ Käesoleval kohtuasjal on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetlusosalise tegelikule nimele.

Eelotsuse küsimused

1. Peamine küsimus. **Kas raamkokkuleppe klausliga 5 on vastuolus kohtupraktika, mille kohaselt keeldutakse töötajate vaba liikumise puhul, kaitstes võrdse kohtlemise, teenete, võimekuse ja diskrimineerimiskeelu põhimõtteid, tunnustamast tähtajatute mittealaliste töötajate avaliku sektori alaliste töötajate staatust?**
2. Teise võimalusena esitatud küsimus. Kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, siis **kas tähtajatule mittealalisele töötajale temaga töösuhte lõpetamisel hoiatava hüvitise maksmist võib vastavalt raamkokkuleppe klauslile 5 pidada sobivaks meetmeks, et vältida ja kohastel juhtudel karistada kuritarvitusi, mis on tingitud järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamisest avalikus sektoris?**

Viidatud liidu õigusnormid

- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 20 ja 45.
- Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid 20 ja 21.
- 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 tähtajalise töö kohta, lisas toodud ning 18. märtsil 1999 sõlmitud raamkokkulepe tähtajalise töö kohta (EÜT 1999, L 175, lk 43; ELT eriväljaanne 05/03, lk 368) klauslid 2, 3 ja 5.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta määruse (EL) nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires (ELT 2011, L 141, lk 1) artikli 1 lõige 1.

Viidatud liikmeriigi õigusnormid

Viidatud Hispaania õigusnormid vastavad täielikult neile, mis on esitatud Euroopa Kohtu 22. veebruari 2024. aasta kohtuotsuses Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid jt (C-59/22, C-110/22 ja C-159/22, EU:C:2024:149; edaspidi „kohtuotsus C-59/22“).

Põhikohtuasja asjaolude ja menetluse kokkuvõte

- 1 Kaebaja töötab alates 2. märtsist 2016 Madridi autonoomse piirkonna (CAM) lepingulise töötajana spetsialistina, kes täidab lastehoolduse ülesandeid riiklikus haridusasutuses.

- 2 Pooled on sõlminud järgmised töölepingud:
 - a) 2. märtsi 2016. aasta tähtajaline ajutise asendustöötaja tööleping;
 - b) 28. aprilli 2016. aasta tähtajaline ajutise asendustöötaja tööleping;
 - c) 27. märtsi 2017. aasta tähtajaline ajutise asendustöötaja tööleping;
 - d) 26. aprilli 2017. aasta tähtajaline ajutise asendustöötaja tööleping;
 - e) 12. mai 2017. aasta tähtajaline ajutise asendustöötaja tööleping;
 - f) 8. septembri 2017. aasta tähtajaline ajutise asendustöötaja tööleping.
- 3 Neil asjaoludel esitas töötaja 19. juulil 2021 kaebus nõudega tunnistada töösuhe alaliseks või teise võimalusena tähtajatuks mittealaliseks.
- 4 Juzgado de lo Social n° 13 de Madrid (Madridi töökohus nr 13) rahuldab 13. märtsi 2023. aasta kohtuotsusega kaebuse osaliselt ja kvalifitseeris töösuhte tähtajatuks mittealaliseks töösuhteks põhjusel, et see oli kestnud üle kolme aasta, ilma et tööandja oleks töötaja ametikoha täitnud.
- 5 Tribunal Superior de Justicia de Madridi (Madridi autonoomse piirkonna kõrgeim kohus, Hispaania) sotsiaalkolleegiumi 27. novembri 2023. aasta otsusega (rec. 228/2023) jäeti töötaja apellatsioonkaebus rahuldamata ja nimetatud töökohtu otsus muutmata.
- 6 Töötaja esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse kohtupraktika ühtlustamiseks Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) sotsiaalkolleegiumile.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 7 Töötaja taotleb, et tunnustataks tema alalise töötaja staatust, sest töösuhe on kestnud algusest alates 2. märtsist 2016 mitme ajutise asenduslepingu alusel vabadel töökohtadel töötamiseks kuni nende lõpliku täitmiseni enam kui kolm aastat. Kohtuotsuse C-59/22 asjakohasuse kohta käesoleva kohtuasja lahendamiseks väidab töötaja, et see kohtuotsus ei jäta kahtlust ja et selle sisust nähtub, et töösuhe tuleb kvalifitseerida alaliseks.
- 8 CAM vaidleb sellele taotlusele vastu, kuna ta leiab, et töösuhe tuleb kvalifitseerida tähtajatuks mittealaliseks töösuhteks, kuna tööandja on avaliku halduse üksus, mille töötajad saavad alalise töötaja staatuse ainult siis, kui töölevõtmine on vormistatud vastava valikumenetluse raames vastavalt võrdsuse, teenete ja võimekuse põhimõtetele. Mis puutub kohtuotsuse C-59/22 asjakohasusse käesoleva kohtuasja lahendamiseks, siis märgib CAM, et sellest tuleneb, et töösuhte kvalifitseerimine tähtajatuks mittealaliseks töösuhteks, millest tulenevalt makstakse töösuhte lõpetamisel pärast ametikoha täitmist hüvitist

20 päeva töötasu ulatuses iga töötatud aasta eest, on piisav ja sobiv meede raamkokkuleppe klausli 5 nõuete täitmiseks.

Eelotsusetaotluse põhjenduse kokkuvõte

- 9 Hiljutise kohtuotsuse C-59/22 kohaldamine Hispaania kohtute poolt on andnud mitu erinevat tõlgendust. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on ise vaidluse lõplikult lahendanud ja asunud seisukohale, et see kohtuotsus ei kohusta tunnistama töösuhet alaliseks töösuhteks, vaid võimaldab asuda seisukohale, et raamkokkuleppe klauslist 5 tulenevate nõuete täitmiseks on sobiv ja piisav, kui see kvalifitseeritakse tähtjatuks mittealaliseks töösuhteks vastavalt riigisiseses kohtupraktikas tunnustatud kehtivale õiguskorrale.
- 10 Tribunal Supremol (Hispaania kõrgeim kohus) on samuti kahtlusi, kuidas seda kohtuotsust kohaldada, põhjustel, mis esitatakse järgmiselt. Seetõttu on oluline, et Euroopa Kohus selgitaks, kas raamkokkuleppe klausliga 5 on kooskõlas Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) kohtupraktika, milles nähakse ette, et avalikus sektoris antakse alalise töötaja staatus ainult isikule, kes asub avalikus sektoris tööle pärast seda, kui ta on läbinud võrdse kohtlemise, teenete ja võimekuse põhimõtetele vastava valikumenetluse, ning milles vastupidi kvalifitseeritakse niisuguse ajutise teenistuja, kelle avalik-õiguslik tööandja on tööle võtnud õigusvastaselt või tähtjaliste lepingute kuritarvitamise raames, töösuhe tähtjatuks mittealaliseks töösuhteks.
- 11 Argumentatsiooni paremini mõistmiseks tuleb tuua esile selle põhilised eesmärgid, mida me selgitame järgmiselt:
 - 1) Hispaania avalikus sektoris alaliselt töölevõtmist reguleerivad võrdsuse, teenete ja võimete põhimõtted;
 - 2) töötajate vaba liikumine hõlmab võimalust osaleda avaliku sektori alaliste töökohtade konkursil;
 - 3) töökoht, millel töötas apellant, ei kuulu nende töökohtade hulka, mis on vabast liikumisest välja jäetud;
 - 4) tähtjatu mittealalise teenistuja õigusemõiste on vastus ajutiste töösuhete kuritarvitamisele avalikus sektoris ja näib kaudselt tuginevat Euroopa Kohtu praktikale. Näib, et mõni Euroopa Kohtu otsus on seda enam-vähem kaudselt kinnitanud.
 - 5) Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) kohtupraktikas on tähtjatu mittealalise töötaja õigused võrdsustatud alaliste töötajate õigustega (töötasu, ametialane edutamine, preemiad jne), ilma et see piiraks õigust nõuda tööandjast haldusasutuselt, et ta korraldaks vabale ametikohale avaliku konkursi;

- 6) lisaks õigusnormidele, mis käsitlevad nende isikute vastutust, kes panevad toime kuritarvitusi riigihangetes, tunnistatakse Hispaania kohtupraktikas tähtajatu mittealalise töötaja puhul, kellega on töösuhe lõpetatud, tema õigust saada hüvitist, mis on samaväärne majanduskriisi tõttu koondatud isikute hüvitisega;
 - 7) tähtajatu mittealalise töötajaga töösuhte lõpetamist muul kui nimetatud põhjusel käsitatakse alalise töötajaga töösuhte lõpetamisena;
 - 8) tähtajatu mittealalise töötajaga töösuhte lõpetamine, mille põhjuseks tuuakse, et ajutine tähtaeg (mida ei ole olemas) on saabunud, toob kaasa selle, et töölepingu ülesütlemine on tühine (koos töötaja tööle ennistamise kohustusega);
 - 9) viimastel aastatel on vastu võetud erinevad ajutiste töökohtade stabiliseerimise või konsolideerimise eeskirjad, mille eesmärk on muu hulgas viia tähtajaliste töölepingute kuritarvitamisest tingitud olukorrad seadustega kooskõlla.
- 12 Seega see, et isik tuleb Hispaania õiguses tunnistada tähtajatuks mittealaliseks töötajaks: a) kaitseb tema õigust töökohale tööle jääda (kuigi ta on tööle asunud vaid ajutiselt); b) nõuab tööandjalt vaba ametikoha täitmiseks konkursi korraldamist; c) tähendab hüvitise määramist, mis on samaväärne tööandja raskuste tõttu töölepingu ülesütlemise korral makstava hüvitisega, d) välistab selle, et lepingu lõpetamiseks võiks tugineda lõplikule tähtajale, ja e) laiendab tähtajatule mittealalisele töötajale kõiki alaliste töötajate õigusi.
 - 13 Kokkuvõttes: i) kaalul on nii õigus mittediskrimineerimisele kui ka nende isikute vaba liikumine, kes soovivad pääseda tööle avalikus sektoris, kus nad pidid töötama vaid ajutiselt, ning ii) on olemas palju tagatise ja ettevaatusabinõusid, et kaitsta neid tähtajatuid mittealalisi isikuid, kuid need ei anna neile lõplikku kinnitust selle töökoha osas, millel nad töötasid.
 - 14 Seega peetakse vaidluse lõplikult lahendamiseks vajalikuks, et Euroopa Kohus hajutaks kahtluse küsimuses, kas tähtajatu mittealalise töötaja õigusmõiste on liidu õigusega vastuolus.
 - 15 Lisaks tuleb arvesse võtta, et näib, et 3. juuni 2021. aasta kohtuotsuses Instituto Madrileño de Investigación ja Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (C-726/19, EU:C:2021:439; edaspidi „kohtuotsus IMIDRA“) näidakse nõustuvat, et töösuhte muutmine tähtajatuks mittealaliseks töösuhteks võib olla sobiv meede tähtajaliste töölepingute kuritarvitamise eest karistamiseks, kui tööandja on avalik-õiguslik üksus. Selles kohtuotsuses on nimelt märgitud, et „[s]elles kontekstis tuleb märkida, et Euroopa Kohus on leidnud, et kui ametiasutuses haldusõiguse alusel tööle võetud personali puhul ei ole ühtegi muud samaväärset ja tõhusat kaitsemeedet – seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus –, siis võib selle tähtajaliselt töötava personali samastamine „mittealaliste tähtajaliste

töötajatega“ kujutada endast meedet, mis karistab tähtajaliste töölepingute kuritarvitamise eest ja heastab raamkokkuleppe sätete rikkumise tagajärjed“.

Hispaania avalikus sektoris alaliselt tööle saamist reguleerivad võrdsuse, teenete ja võimete põhimõtted

- 16 Kui töötaja tööandja on eraõiguslik ettevõtja, kes ei kuulu avalikku sektorisse, vastavad töötajate põhimääruse (Estatuto de los Trabajadores) artiklis 15 ja kuninga 18. detsembri 1998. aasta dekreedis nr 2720/1998 sätestatud meetmed raamkokkuleppe klausli 5 nõuetele, et vältida järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamisest tingitud kuritarvitusi. Seepärast nende meetmetega: a) loetakse ajutised töölepingud, mis on sõlmitud eeskirju eirates või õigusvastaselt, nende vormistamise hetkest alates tähtajatuks, b) piiratakse niisuguste ajutiste lepingute, mis eraldi võetult oleksid õiguspärased, järjestikust kasutamist 24 kuuni kuni 30-kuulise ajavahemiku jooksul ning c) piiratakse niisuguse töökoha täitmiseks, millele on tööle võetud ajutine asendustöötaja, korraldatavate valikumenetluste kestust maksimaalselt kolme kuuni.
- 17 Nendest eeskirjadest tuleneb, et Hispaania õiguskorras on kehtestatud järjestikuste ajutiste lepingute maksimaalsele kogukestusele ja ka nende võimalikule pikendamisele selle aja jooksul piirang, nähes nende eeskirjade eiramise eest karistuseks ette töösuhte muutmise tähtajatuks töölepinguks. Sellisel juhul viib riigisiseste õigusnormide kohaldamine selleni, et tähtajaliste töölepingute kuritarvitamisega sõlmitud töösuhte kvalifitseeritakse kõikidel õiguslikel eesmärkidel tähtajatuks töösuhteks. See on tõhus meede, et vältida järjestikuste tähtajaliste lepingute kuritarvitamist ja vajaduse korral selle eest karistada.
- 18 Hispaania õigus võimaldab avalik-õiguslikel üksustel võtta tööle lepingulisi töötajaid vastavalt töötajate põhimääruses sätestatud tavapärastele tööõiguse normidele. Kohtuotsuse C-59/22 kohaldamise osas tekivad kahtlused siis, kui tuleb analüüsida, milline peab olema sobiv vastus sellele küsimusele, kui tööandja on avaliku halduse üksus, kuna erinevalt eraettevõtjatest on avalik-õiguslikel üksustel lepinguliste töötajate töölevõtmisel kohustus järgida võrdsuse, teenete ja võimekuse põhimõtteid, mis reguleerivad avalikus sektoris tööle saamist. See takistab avalikus sektoris alalise töötaja staatuse andmist isikule, kes ei ole edukalt läbinud valikumenetlust, mis peab olema korraldatud nende töökohtade täitmiseks vastavalt eespool nimetatud põhimõtetele, et kaitsta kõigi kodanike õigust saada avaliku sektori töökohtadele tööle võrdsetel alustel.
- 19 Võrdsuse, teenete ja võimekuse põhimõtteid kohaldatakse nii ametnike kui ka lepinguliste töötajate kõikide avalikus sektoris tööle saamise tingimuste suhtes. Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) ja Tribunal Constitucionali (Hispaania konstitutsioonikohus) kohtupraktika vahel ei ole selles küsimuses lahknemusi. Tribunal Constitucional (konstitutsioonikohus) on ise selgesõnaliselt märkinud, et põhiseaduse artikkel 14 tagab kodanikele ka võrdse õigusliku olukorra avalikus sektoris muul kui riigiametniku töökohal tööle saamisel, tagades sellega kaitse, mida kohaldatakse ka kõigi lepinguliste töötajatega seotud

eeskirjade ja aktide suhtes, olenemata sellest, kas asjaomased töötajad on ametnikud või lepingulised töötajad (õiguslik alus 8; konstitutsioonikohtu 19. novembri 2015. aasta kohtuotsus STC-236/2015).

- 20 Nagu on märgitud 20. juuni 2019. aasta kohtuotsuse Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516) punktis 43, on liikmesriikidel kaalutusõigus oma haldusasutuste korraldamisel ning nad võivad, „ilma et see läheks vastuollu direktiiviga 1999/70 või raamkokkuleppega, kehtestada alaliseks ametnikuks saamise tingimused ning sellise ametnikuna töötamise tingimused“. See tähendab mõõnda, et liikmesriikidel on avalikus sektoris töölevõtmise nõuete ja tingimuste reguleerimisel ulatuslik kaalutusruum.
- 21 Selles kontekstis ja selle kaalutusruumi raames, mis liikmesriikidel on, on võrdsuse, teenete ja võimekuse põhimõtete järgimine Hispaania õiguse kohaselt avaliku sektori alalise lepingulise töötaja staatuse saamise tingimus, mida täitmata ei ole võimalik seda staatust saada.

Töötajate vaba liikumine hõlmab osalemist avaliku sektori alalistele töökohtadele kandideerimise konkurssidel

- 22 Lisaks eeltoodule tagab ELTL artikkel 45 töötajate õiguse vabalt liikuda liidu piires. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 20 on omakorda sätestatud õigus võrdsusele seaduse ees ja harta artikkel 21 kaitseb õigust kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelule. Kui teiste liikmesriikide kodanikel ei oleks võimalust saada tööle avalikku sektorisse samadel alustel mõne teise liikmesriigi kodanikega, rikutaks kõiki neid õigusi.
- 23 On tõsi, et ELTL artikli 45 lõige 4 välistab vaba liikumise õiguse avalikus teenistuses töötamise puhul. Euroopa Kohus on siiski piiritlenud selle erandi ulatuse ja leidnud, et see ei hõlma olukordi, kus töökoht kuulub küll avalikku teenistusse, kuid ei hõlma avalik-õiguslike volituste teostamist, mis eeldavad otsest või kaudset osalemist riigi üldiste huvidega seotud avaliku võimu teostamises, nagu see on käesoleval juhul.
- 24 Eeltoodust tuleneb, et avalikus sektoris töö saamisel tuleb järgida mitte ainult Hispaania põhiseadusega tagatud võrdsuse, teenete ja võimekuse põhimõtteid, vaid ka töötajate vaba liikumise põhimõtet, mis on kooskõlas liidu õigusnormidega. Seega nõuab nii Hispaania kui ka liidu õigusnormide järgimine juhul, kui töökoht ei ole töötajate vaba liikumise kohaldamisalast välja jäetud, et alalise avalikus sektoris tööle saamine oleks võimalik vaid siis, kui seda töökohta on pakutud avatud konkursil, et sellele saaksid kandideerida liidu kodanikud, kes seda soovivad ja vastavad selleks nõuetele.

Tähtajatu mittealalise töötaja õigusmõiste on vastus ajutiste töösuhete kuritarvitamisele avalikus sektoris. Näib, et seda toetab kaudselt Euroopa Liidu Kohtu praktika

- 25 Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) kohtupraktikas on mõiste „tähtajatu mittealaline töötaja“ ette nähtud lahendusena probleemile, mis tekib juhtudel, kus avalik-õiguslik üksus on võtnud töötajaid tööle tähtajaliste töölepingute alusel, mis osutuvad õigusvastasteks, kuna need on vastuolus tähtajalisi töölepinguid reguleerivate eeskirjadega, või mis on järjestikuste tähtajaliste lepingute kasutamise tõttu kuritarvitavad, kuna sellele töötajale ei ole võimalik anda alalise lepingulise töötaja staatust.
- 26 Eespool öeldust tulenevalt muutub õigusvastane tähtajaline töölevõtmine algusest peale tähtajatuks mittealaliseks töösuhteks. See takistab tähtajalise lepingu ülesütlemist ja toob kaasa selle õigusliku tagajärje, et lepinguline suhe jääb kehtima kuni vaba töökoha lõpliku täitmiseni. Sel hetkel (töökoha täitmine) lõpetatakse tähtajatu mittealalise töötaja töösuhe, makstes hüvitist 20 päeva töötasu ulatuses iga töötatud aasta eest, millele tal siiski õigust ei ole, kui tähtajalised töölepingud on õiguspärased, mitte kuritarvitavad.
- 27 Eeltoodule tuleb lisada, et kohtupraktikas on antud töösuhete kehtivusajal tähtajatu mittealalise töölepinguga töötajatele kõigis töösuhete valdkondades (töötasu, tööalane edutamine, preemiad jne) samad õigused, mis on tähtajatu töölepinguga töötajatel. Lisaks kvalifitseeritakse tema töölepingu ülesütlemine tühiseks koos kohustusega tähtajatu mittealaline töötaja tööle ennistada, kui tööleping öeldakse üles pärast töötaja tähtajatuks mittealaliseks töötajaks tunnistamist ja kui tööandja toob põhjuseks, et ajutine tähtaeg – mida ei ole olemas – on saabunud. Tunnustatakse ka tähtajatu töölepinguga mittealalistele töötajate õigust saada sama hüvitist, mida makstakse tähtajatu töölepinguga alalistele töötajatele õigusvastase vallandamise korral, kui töösuhete lõpetamine on õigusvastane ega ole tingitud sellest, et töökoht, millel nad töötasid, täidetakse.
- 28 Vastavalt Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) kohtupraktikale võib see töösuhete muutmine tähtajatuks mittealaliseks töösuhteks toimuda kahel erineval viisil. Esimene neist, kui tähtajaline leping on algusest peale ebaseaduslik ja õigusvastane, sest see eirab algusest peale töölevõtmise korda reguleerivaid eeskirju. Teine, mis on tavapärasem, nagu see on käesolevas vaidluses, on see, kui tähtajaline leping alguses kehtib, sest selle eesmärk on täita vaba töökoht kuni selle lõpliku täitmiseni, kuid tähtajalisi töölepinguid kuritarvitatakse, kuna see olukord kestab ebatavaliselt kaua.
- 29 Kohtuotsuses IMIDRA leidis Euroopa Kohus, et raamkokkuleppega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis võimaldavad uuendada tähtajalisi lepinguid töökoha ajutiseks täitmiseks haldusasutustes sinna valikumenetluse tulemusel alalise töötaja nimetamiseni (punkt 57). Seejärel märkis Euroopa Kohus, et raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a järgimine nõuab, et kontrollitaks konkreetselt, et järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete

uuendamise eesmärk on katta ajutisi vajadusi (punkt 59). Selleks tuleb iga üksikjuhtumi korral uurida kõiki juhtumi asjaolusid, võttes eeskätt arvesse sama isikuga või sama töö tegemiseks sõlmitud selliste järjestikuste töölepingute arvu, et välistada tähtajaliste töölepingute või -suhete – isegi kui need on näiliselt sõlmitud rahuldamiseks vajadust asendavate töötajate järele – kuritarvitavat kasutamist tööandjate poolt (punkt 60).

- 30 Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) 28. juuni 2021. aasta kohtuotsuses, rcud. 3263/2019, võeti kohtuotsuse IMIDRA kriteeriumid viivitamata üle. Selles määrati ametiasutustele konkursi korraldamise ja töötajate valikumenetluste läbiviimise maksimaalseks tähtajaks kolm aastat. Selle töötaja töösuhe, kes on selle ametikoha täitmiseks nõuetekohaselt tööle võetud ajutiselt, muutub siis, kui selle kestus pikeneb pärast seda kolmeaastast tähtaega, ja see muutub tähtajatuks mittealaliseks töösuhteks, sest selle ajutise ajavahemiku ületamine tähendab tähtajaliste töölepingute kuritarvitamist.
- 31 Kui töösuhe on muutunud tähtajatuks mittealaliseks töösuhteks, siis tekib hetkel, mil töösuhe lõpetatakse, kuna see täidetakse, õigus saada hüvitist 20 päeva töötasu ulatuses iga töötatud aasta eest. Järelikult makstakse hüvitist 20 päeva töötasu ulatuses iga töötatud aasta eest üksnes siis, kui töösuhe on muutunud tähtajatuks mittealaliseks töösuhteks, kuna tegemist on tähtajalise töölepingu õigusvastase kasutamisega, või kui tähtajaliste töölepingute kestust on kuritarvitatud seetõttu, et lepingut on aja jooksul pikendatud rohkem kui kolme aasta vältel.
- 32 Nagu juba märgitud, näib, et kohtuotsuses IMIDRA nõustutakse, et töösuhete muutumine tähtajatuks mittealaliseks töösuhteks võib olla sobiv meede karistamiseks tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise eest.

Tähtajatu mittealalise töösuhete lõpetamise hüvitise õiguslik olemus, alus ja eesmärk

- 33 Kohtuotsuse C-59/22 resolutsiooni kahes esimeses punktis on märgitud: 1) et tähtajatut mittealalist töötajat tuleb pidada tähtajaliseks töötajaks raamkokkuleppe tähenduses ja seega raamkokkuleppe kohaldamisalasse kuuluvaks töötajaks; 2) et raamkokkuleppes nimetatud järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamine hõlmab olukorda, milles tähtajatut mittealalist töötajat asjaomase ametiasutusega siduv leping pikenes automaatselt, kuna ametiasutus ei olnud ette nähtud tähtaja jooksul korraldanud valikumenetlust, mille eesmärk oli lõplikult täita ametikoht, millel töötaja töötas.
- 34 Kumbki neist kahest esimesest järeldusest ei ole vastuolus Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) kohtupraktikaga, mis piiritleb tähtajatu mittealalise lepingu õigusliku regulatsiooni. Mõlemad on täielikult vastavuses Hispaania õiguskorraga, mis võimaldab nende kohaldamist kooskõlas liidu õigusega, ilma et riigisisest õigust tõlgendataks *contra legem*.

- 35 Hispaania kohtutel kohtuotsuse C-59/22 ulatuse suhtes tekkinud kahtlused, mille tõttu on juba tehtud palju üksteisele vastu rääkivaid kohtuotsuseid, on seotud tuvastusega, et riigisisesed õigusnormid, milles on ette nähtud kindlasummaline hüvitis, mille suurus on 20 päeva töötasu iga töötatud aasta eest, aastase määra piires, igale töötajale, kelle tööandja on järjestikuseid tähtajatuid töölepinguid kuritarvitanud, „kui lepingu lõppemise hüvitise maksmine on sõltumatu mis tahes kaalutlustest, mis puudutavad nende lepingute kasutamise õiguspärasust või kuritarvitavat laadi“, on vastuolus raamkokkuleppe klausliga 5.
- 36 Nagu juba märgitud, on Hispaania õiguses tähtajatu mittealalise töölepinguga töötaja staatuse saamine, mille tulemusel tunnustatakse õigust hüvitisele 20 päeva töötasu ulatuses iga töötatud aasta eest, vastus ajutiste töösuhete kuritarvitamisele avalikus sektoris. See on ametiasutuse poolt tähtajaliste lepingute õigusvastase kasutamise või kuritarvitamise tagajärg, mis tekib just tähtajalise lepingu õigusvastasest või kuritarvitavast kasutamisest.
- 37 Võib juhtuda, et avalik-õigusliku asutuse sõlmitud tähtajaline leping on õiguspärane ja seadusega kooskõlas, sest sellega ei kaasne eeskirjade rikkumist ja töökoha täitmise menetlus ei kesta kauem kui maksimaalne kolmeaastane tähtaeg. Sellisel juhul on töösuhe tähtajaline, ilma et seda muudetaks tähtajatuks mittealaliseks töösuhteks. Tähtajaline leping lõpeb kokkulepitud tähtaja möödumisel, ilma et tekiks õigus hüvitisele 20 päeva töötasu ulatuses iga töötatud aasta eest.
- 38 Sellega seoses kinnitas Euroopa Kohus 5. juuni 2018. aasta kohtuotsuses *Montero Mateos* (C-677/16, EU:C:2018:393) töötajate põhimääruse (Estatuto de los Trabajadores) artikli 49 lõike 1 punkti c kooskõla raamkokkuleppega, leides, et „raamkokkuleppe [...] klausli 4 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt ei ole töötajatele, kellega on sõlmitud sellised tähtajalised töölepingud nagu põhikohtuasjas käsitletav *interinidad*-leping, et täita töökoht ajutiselt ajal, mil viiakse läbi töölevõtmise või edutamise menetlust selle töökoha lõpliku täitmise eesmärgil, nende lepingute tähtaja möödumisel ette nähtud mingit hüvitist, samas kui tähtajatu töölepinguga töötajatele makstakse nende töölepingu objektiivsel põhjusel ülesütlemise korral hüvitist“.
- 39 Seega õiguspäraselt sõlmitud tähtajalise lepingu lõpetamise korral hüvitist 20 päeva töötasu ulatuses iga töötatud aasta eest ei maksta. Selline hüvitamine on võimalik vaid juhul, kui tähtajaline leping on õigusvastane või kuritarvitav, nii et see hüvitis ei ole mingil juhul lepingu õiguspärasuse või kuritarvitamise kaalutlustest sõltumatu. Otse vastupidi, nimetatud hüvitist makstakse üksnes juhul, kui tähtajaline leping on õigusvastane või seda on kuritarvitatud põhjusel, et lepingut on pikendatud üle kolme aasta.
- 40 Siinkohal tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on otsustanud, et raamkokkuleppe klausli 5 kohaldamine ei pane riikidele üldist kohustust muuta tähtajalised töölepingud tähtajatuteks lepinguteks. Sellisest klauslist liikmesriikidele tulenev

nõue on näha ette muu tõhus meede, et vältida järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamist ja vajaduse korral selle eest karistada (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 97).

- 41 Järelikult ei tulene klauslist 5 sellist õiguslikku tagajärge, et avaliku sektori asutuste ja üksuste poolt lepinguliste töötajatega õigusvastaselt tähtajaliste töölepingute sõlmimine toob kaasa töösuhte tunnistamise tähtajatuks, kui riigisisestes õigusnormides on ette nähtud sobivad karistavad meetmed tähtajaliste lepingute järjestikuse kasutamise kuritarvitamise vastu.
- 42 Seega tuleb analüüsida, kas Hispaania õigus, nagu seda on tõlgendatud kohtupraktikas, pakub lahendusi, mis võimaldavad ühitada raamkokkuleppe klauslist 5 tulenevate kohustuste täitmist riigisisese õiguse normidega, mis takistavad anda avalikus sektoris alalise töötaja staatust töötajatele, kes ei ole läbinud selleks korraldatud valikumenetlusi.
- 43 Siinkohal tekivadki kahtlused, mis on juba esitatud kohtuotsuse C-59/22 õigesti tõlgendamise kohta, kuna näib, et selle kohtuotsuse kohaselt ei ole töösuhte kvalifitseerimine tähtajatuks mittealaliseks töösuhteks koos sellele staatusele omaste kohtupraktikas omistatud õiguslike tagajärgedega sobiv meede, et täita raamkokkuleppe klauslit 5.
- 44 Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) ei jaga selles kohtuasjas eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukohta, millele on viidatud nimetatud kohtuotsuse punktis 94 ja mille kohaselt ei ole Hispaania õiguses tähtajatute mittealaliste lepingute kategooria jaoks ette nähtud ühtegi meetet nende lepingute kuritarvitamise vältimiseks.
- 45 Nagu öeldud, on töösuhte kvalifitseerimine tähtajatuks mittealaliseks töösuhteks õiguslik tagajärg, mis tuleneb tähtajaliste töölepingute õigusvastasest või kuritarvitavast kasutamisest. See kujutab endast töötajatele tagatist ja tööandjast haldusasutustele karistust sellise õigusvastase kasutamise eest ning seda võib seega pidada samaväärseks ja sobivaks õiguslikuks meetmeks selleks, et avaliku sektori poolt ajutiste lepingute kasutamise kuritarvitamist vältida ja karistada.
- 46 Selles kontekstis tuleb märkida, et kui töösuhe kvalifitseeritakse tähtajatuks mittealaliseks töösuhteks seetõttu, et tähtajalist lepingut on kasutatud õigusvastaselt või kuritarvitavalt, ja sellega kaasneb hüvitise maksmine 20 päeva töötasu ulatuses iga töötatud aasta eest, võib see küll olla raamkokkuleppe klauslis 5 ette nähtud meetmetega samaväärne õiguslik meede.

Töölepingu õigusvastaselt ülesütleamise hüvitise võimalik kohaldamine

- 47 Juhul kui Euroopa Kohus peaks leidma, et see hüvitis 20 päeva töötasu ulatuses iga töötatud aasta eest, mis ei ületa 12 kuu töötasu, ei ole sobiv meede, et vältida kuritarvitusi ja vajaduse korral karistada raamkokkuleppe klausli 5 alusel

kuritarvituste eest, mis on tingitud tähtajaliste töölepingute järjestikusest kasutamisest, tekib teise võimalusena küsimus, kas sel juhul võib olla sobiv ja hoiatav meede kehtestada Hispaania õiguses alaliste töötajate töölepingu õigusvastaselt ülesütleamise korral igal ajal kohaldatav maksimaalne seadusest tulenev hüvitis (praegu 30 päeva töötasu iga töötatud aasta eest, kuni 24 kuu töötasu piires); see tähendaks, et tähtajatute mittealaliste töötajate õiguslik olukord võrdsustatakse täies ulatuses avaliku sektori alaliste töötajate omaga.

*Avaliku sektori töökohtade stabiilseks ja koosseisuliseks muutmise eeskirjad.
Avaliku sektori töökohtade valikumenetluse konkursid*

- 48 Ka selle kohta sisaldab kohtuotsus C-59/22 tuvastusi, mis tekitavad kahtlusi selle ulatuse suhtes, kuna seal on märgitud, et raamkokkuleppe klauslit 5 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisised õigusnormid, milles on ette nähtud ajutiste töökohtade koosseisuliseks muutmise menetluste korraldamise konkursside kaudu ajutiste töötajate, sealhulgas tähtajatute mittealaliste töötajate töökohtade täitmiseks, kui menetluse korraldamine on sõltumatu mis tahes kaalutlustest, mis puudutavad nende lepingute kasutamise kuritarvitavat laadi.
- 49 Nagu on meenutatud nimetatud kohtuotsuse punktis 117, täpsustas Euroopa Kohus, et kuigi valikumenetluste korraldamine annab avaliku sektori töötajatele, kelle tööle võtmisel on töölepinguid kuritarvitatud, võimaluse saada stabiilne töökoht, ei saa see asjaolu vabastada liikmesriike kohustusest näha ette sobiv meede, et nõuetekohaselt karistada järjestikuste tähtajaliste töölepingute ja töösuhete kasutamise kuritarvitamise eest, sest – nagu on samas punktis märgitud – niisugused valikumenetlused – mille tulemus on pealegi teadmata – on üldjuhul avatud ka kandidaatidele, kelle suhtes ei ole niisugust kuritarvitamist toimunud.
- 50 Euroopa Kohus kinnitas sellest tulenevalt punktis 118, et „[k]una selliste menetluste korraldamine ei sõltu kaalutlustest, mis on seotud tähtajaliste lepingute kasutamise kuritarvitava laadiga, ei ole see järelikult sobiv niisuguste töösuhete kasutamise kuritarvitamise eest nõuetekohaselt karistamiseks ja liidu õiguse rikkumise tagajärgede heastamiseks. Seega ei näi see võimaldavat saavutada raamkokkuleppe klausliga 5 taotletud eesmärki“.
- 51 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on Hispaania õiguses siiski vastu võetud spetsiifilised seadusandlikud meetmed, mis olid selgesõnaliselt ette nähtud raamkokkuleppe klausli 5 selles osas täitmiseks, ning nende meetmete eesmärk on just nimelt see, et selliste menetluste kasutamine ei oleks mingil juhul sõltumatu mis tahes kaalutlustest, mis puudutavad tähtajaliste lepingute kasutamise kuritarvitamist.
- 52 28. detsembri 2021. aasta seaduses nr 20/2021 kiireloomuliste meetmete kohta avalikus teenistuses ajutiste töösuhete vähendamiseks (ley 20/2021 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público) on selgitatud, et Hispaanias ulatus ajutiste töösuhete osakaal avalikus sektoris peaaegu 30%-ni; selles on tunnistatud, et järjestikuste eeskirjadega selles valdkonnas ei ole

õnnestunud seda protsenti vähendada ja et regulaarsed valikumenetlused puuduvad. Selles seaduses on selgesõnaliselt nimetatud ka raamkokkuleppe klauslit 5 ja Euroopa Kohtu praktikat, et möönda, et sellest tuleneb kohustus kehtestada tõhusad meetmed, mis hoiavad ajutiste töösuhete kuritarvitamist ära ja vajaduse korral karistavad selgelt selle kasutamise eest kuritarvituste ja pettuste ennetamiseks tõhusate meetmete võtmisega.

- 53 Peale selle lisati selle seadusega avaliku teenistuse üldseadusesse (Estatuto Básico del Empleado Público) uus säte, milles on ette nähtud vastutuse kord eespool nimetatud ja kehtestatud meetmete rikkumise korral. Seega kindlustati selle seadusemuudatuse sisu, nii et õigusvastase tegevuse korral nõutakse vastutuse kohaldamist, mis on ette nähtud vastavalt igas haldusasutuses kehtivatele õigusnormidele, ning see kujutab endast proportsionaalset, tõhusat ja hoiatavat mehhanismi selleks, et täita kohustust hoida ära ametiasutustes töötajate ajutiste töösuhete kuritarvitamist, järgides raamkokkuleppe klauslit 5.
- 54 Nimetatud seaduses on ette nähtud avaliku sektori töökohtade stabiilseks muutmise eesmärgiga täita töökohad, kus töötavad ajutised asendustöötajad, mille puhul on valikusüsteem konkurss kvalifikatsioonide ja katsete põhjal, kusjuures 40% punktide kogusummast hinnatakse konkursifaasis, mille käigus võetakse arvesse peamiselt töökogemust vastavas teenistusüksuses, -astmes ja -kategoorias või sellega samaväärset kogemust, kusjuures konkursi käigus toimuvad katsed ei pruugi olla elimineerivad, kollektiivläbirääkimiste kontekstis.
- 55 See reguleerib konkursisüsteemi kaudu ka erikonkurssi töökohtadele, mis vastavad artiklis 2.1 sätestatud tingimustele ja on 1. jaanuari 2016. aasta seisuga ajutiselt katkematult täidetud. Nende menetluste üle, mis viiakse läbi ainult üks kord, võib pidada läbirääkimisi igas riigi, autonoomse piirkonna ja kohalike omavalitsuste territoriaalses valdkonnas. Selleks et vältida viivitusi nendes uutes menetlustes, tuleks ajutise töösuhte püsivaks muutmise protsessidega seotud tööpakkumised heaks kiita ja avaldada vastavates ametlikes ajalehtedes enne 1. juunit 2022 ning vastavates konkursiteadetes enne 31. detsembrit 2022, kusjuures menetlused tuleb lõpule viia enne 31. detsembrit 2024.
- 56 Sellest seadusandlike meetmete kogumist nähtub eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul, et valikumenetluste korraldamine eelkõige nende avalike teenistujate suhtes, kes on tööle võetud tähtajalisi lepinguid kuritarvitades, ei ole sõltumatu igasugusest lepingute kuritarvitavalt sõlmimisega seotud kaalutlusest, vaid on vastupidi selle olukorraga lahutamatult seotud, et see lõpetada kogu avaliku sektori tööhõive seadustega vastavusse viimisega.
- 57 On tõsi, et need menetlused on avatud kandidaatidele, kelle suhtes ei ole sellist kuritarvitamist toimunud, kuid seadusandja kavandatud sõnastus omistab töökoha saamiseks siiski määrava tähtsuse nende töötajate varasemale kogemusele ja ajale, mille jooksul nad on neid ülesandeid täitnud tähtajalise lepingu ajal, mis korvab sobivalt olukorra, milles nad neil ajavahemikel olid, lihtsustades neil suurel määral ja väga soodsatel tingimustel saada töökohale lõplikult tööle.

- 58 Lisaks ei tohi unustada, et need töötajad said tööle, ilma et nad oleksid sunnitud läbima mis tahes valikumenetlust avaliku sektori töökohale saamiseks vastavalt avalikustamise, võrdsuse, teenete ja võimekuse põhimõtetele. Samuti ei pidanud nad konkureerima kõigi oma riigi ja teiste liikmesriikide kodanikega, kes jäid ilma avalikus sektoris tööle saamise võimalusest, mis anti neile, kes said tööandja sellisest õigusvastasest toimimisviisist kasu.
- 59 Samuti tuleb arvesse võtta asjaolu, et nimetatud õigusnormides on samuti ette nähtud ametiasutuste vastutus. Need õigusnormid võimaldavad nõuda, sealhulgas kohtu kaudu, nende seadusest tulenevate kohustuste õigeaegset täitmist, et nõuda tööandjalt vabale töökohale konkursi korraldamist ja muud liiki vastutuse, sealhulgas varalise vastutuse, tuvastamist.
- 60 Kokkuvõttes on neid konkursse reguleerivad õigusnormid raamkokkuleppe klausliga 5 kooskõlas, kuna valikumenetluste korraldamisel on arvesse võetud tähtajaliste lepingute kasutamise kuritarvitavat laadi ja selle eesmärk on reageerida olukorrale, milles on töötajad, kelle õigusi on kuritarvitatud, tasakaalustades sobivalt nende õiguste hüvitamist teiste kodanike õiguspäraste ootustega saada avalikus sektoris tööle vastavalt võrdsuse, teenete ja võimekuse põhimõtetele ning vaba liikumise põhimõttele.
- 61 Kõige eelnevale tuleb lisada üks lõpukaalutus. Kõikide tähtajatu mittealalise töötaja staatuses töötajate alaliseks töötajaks kvalifitseerimise tagajärg oleks haldusasutuse selliste valikumenetluste korraldamise kohustusest vabastamine ja see, et teistel kodanikel ei ole õigust konkursil osaleda, kuna nende töökohtade, kus töötavad tähtajatud mittealalised töötajad, muutmisega koosseisuliseks ei oleks töökohtade konkurss enam vajalik, tekitades sellistele töökohtadele kandideerivatele võimalikele ja õiguspärastele kandidaatidele vaieldamatult kahju.