

Teave viitenumbri CHAP(2013)01917 all registreeritud kaebuste suhtes võetud järelemeetmete kohta

Euroopa Komisjon on saanud mitmeid kaebusi järjestikuste tähtajaliste töölepingute võimaliku kuritarvitamise kohta Hispaania avalikus sektoris.

Kaebustes märgitakse, et Hispaania valitsus on sõlminud ametiühingutega kokkuleppe 29. märtsil 2017. Kaebuse esitajad kardavad, et Hispaania valitsus tahab kõnealuse kokkuleppega parandada [„regularizar y blanquear“] selliste avaliku sektori töötajate olukorda, kellel olid varem järjestikused tähtajalised töölepingud, ning seega vältida rikkumismenetlusi.

Kohaldatav ELi õigus

Direktiivile 1999/70/EÜ lisatud Euroopa Ametiühingute Keskliidu (ETUC) (varem „Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon“), Euroopa Tööandjate Keskliidu (UNICE) (varem „Euroopa Tööandjate Föderatsioon“) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkuleppes tähtajalise töö kohta (edaspidi „raamkokkulepe“) sätestatakse klausli 5 lõikes 1, et järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise võimaliku kuritarvitamise vältimiseks kehtestavad liikmesriigid, juhul kui kuritarvituste vältimiseks puuduvad samaväärsed juriidilised meetmed, ühe või mitu järgmistest meetmetest:

- a) objektiivsed alused, mis õigustaksid selliste töölepingute või -suhete pikendamist; või
- b) järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete maksimaalne kogukestus või
- c) selliste töölepingute või -suhete pikendamise kordade arv.

Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt saab tööhõiveolukorda käsitada kuritarvitamisena raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 tähenduses, kui selles sektoris sõlmitakse tähtajalisi lepinguid tööandja korduva ja jätkuva personalivajaduse rahuldamiseks¹.

Euroopa Komisjon hindab avaliku sektori töötajate olukorda reguleerivate Hispaania õigusaktide vastavust tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe klauslile 5, mis kohustab liikmesriike võtma meetmeid järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamise vältimiseks.

Väidetavast nõudest muuta olemasolevad tähtajalised lepingud tähtajatuteks töölepinguteks

Kaebuse esitajad märgivad, et vastavalt 29. märtsi 2017. aasta kokkuleppele ei ole Hispaania valitsus muutnud avaliku sektori töötajate järjestikusi tähtajalisi lepinguid tähtajatuteks töölepinguteks, vaid on selle asemel võtnud alalisi töötajaid tööle avalike konkursside kaudu.

Euroopa Kohus on otsustanud, et kuna raamkokkuleppe klausli 5 punkt 2 ei pane liikmesriikidele üldist kohustust kehtestada nõue muuta tähtajalised lepingud tähtajatuteks lepinguteks, samuti ei ole ette nähtud täpseid tingimusi, millal tähtajalisi lepinguid võib kasutada, jätab see säte selles vallas liikmesriikidele teatud kaalutusõiguse (7. septembri 2006. aasta kohtuotsus, *Marrosu ja Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, punkt 47).

Sellest tuleneb, et raamkokkuleppe klausli 5 kui sellisega ei ole vastuolus, et liikmesriik kohtleb erinevalt järjestikuste tähtajaliste töölepingute ja töösuhete kasutamise kuritarvitamist vastavalt sellele, kas need töölepingud või töösuhed sõlmiti erasektori või avalikku sektori tööandjaga (7. septembri 2006. aasta kohtuotsus, *Marrosu ja Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, punkt 48).

¹ Vt sellega seoses 26. jaanuari 2012. aasta otsus kohtuasjas C-586/10: *Küçük*, EU:C:2012:39, punkt 39 ja viidatud kohtupraktika, ning 26. novembri 2014. aasta otsus kohtuasjades C-22/13, C-61/13, C-63/13 ja C-418/13: *Mascolo jt*, EU:C:2014:2401, punkt 101.

Selleks et niisuguseid liikmesriigi õigusnorme, millega on ainult avalikus sektoris keelatud muuta tähtajatuks töölepinguks järjestikku sõlmitud tähtjalisi töölepinguid, võiks pidada raamkokkuleppega kooskõlas olevaks, peab asjassepuutuva liikmesriigi riigisisene õiguskord sisaldama kõnesoleva sektori osas mõnda muud tõhusat meetet, et vältida järjestikuste tähtjaliste lepingute kasutamise kuritarvitamist ning vajaduse korral selle eest karistada (7. septembri 2006. aasta kohtuotsus, *Marrosu ja Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, punkt 49).

Kokkuvõttes

- ei sätesta raamkokkulepe liikmesriikidele üldist kohustust tagada, et tähtjalised töölepingud muudetakse tähtajatuteks töölepinguteks;
- ei takista raamkokkulepe liikmesriikidel vastu võtta erinevaid meetmeid avalikus ja erasektoris;
- ei hõlma raamkokkulepe tähtjalise lepinguga töötajate kahe kategooria vahelisi diskrimineerimise juhtusid (üksnes diskrimineerimist tähtjalise lepinguga töötaja ja võrreldava alalise töötaja vahel);
- tuleb siseriiklikku õigusesse üle võtta tõhusad meetmed, et vältida järjestikuste tähtjaliste lepingute kasutamise kuritarvitamist ning vajaduse korral selle eest karistada.

Väidetavast nõudest võtta avalike konkursside korraldamisel arvesse vanust ja töökogemust

Kaebuse esitajad väidavad, et nende vanust ja kogemusi ei võeta arvesse, kui korraldatakse avalikke konkursse, kus nad peavad konkureerima noorte ja väiksema töökogemusega kandidaatidega, ning et see kujutab endast vanuse alusel diskrimineerimist, mis on nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiivi 2000/78/EÜ kohaselt keelatud.

Tuleks märkida, et liikmesriikidel (tööandjatena) on põhimõtteliselt vabadus otsustada, milline on kõige tõhusam valikumenetlus töötajate valimiseks ja kandidaatide omaduste hindamiseks vastavalt nende menetlustele, tingimusel et ei esine diskrimineerimist ühelgi ELi õigusega keelatud alusel.

Nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiivi 2000/78/EÜ artiklite 1 ja 2 kohaselt on keelatud diskrimineerimine vanuse alusel ning artiklis 3 on sätestatud, et avalik sektor kuulub selle kohaldamisalasse. Siiski ei ole käesolevas asjas esitatud piisavalt tõendeid vanuselise diskrimineerimise kohta.

Selleks et oleks tegemist diskrimineerimisega, peaks see hõlmama erinevat kohtlemist, mis ei ole objektiivselt põhjendatud. Kuid käesoleval juhul ei ole niisuguse erineva kohtlemise kohta tõendeid esitatud: need töötajad, kellega on varem sõlmitud järjestikused tähtjalised töölepingud, võivad osaleda hiljuti välja kuulutatud konkurssidel samal viisil nagu kandidaadid, kes ei ole varem avalikus sektoris töötanud.

Hispaania on võtnud direktiivi 2000/78/EÜ üle oma siseriiklikku õiguskorda, eelkõige seadusega 62/2003, nagu seda on hiljem muudetud. Komisjonil ei ole praegu tõendeid selle kohta, et direktiiv 2000/78/EÜ ei ole Hispaania õiguskorda nõuetekohaselt üle võetud.

Santoro juhtum: varasema kuritarvitamise eest hüvitise maksmise kohta

2016. aasta septembris esitas Itaalia tsiviilkohus (Trapani tsiviilkohus – *Tribunale di Trapani*) Euroopa Liidu Kohtule eelotsusetaotluse, milles paluti anda teavet selle kohta, kas Itaalia

õigusaktidega on tagatud tõhus kaitse, eelkõige piisav hüvitis avaliku sektori töötajatele, kelle õigusi, mis on ette nähtud raamkokkuleppe klausli 5 lõikes 1, on rikutud².

See küsimus tõstatati kontekstis, kus liikmesriigi õigusnorme kohaldati erasektori ja avaliku sektori töötajatele erinevalt. Kui töötaja töötab erasektoris pärast lepingus sätestatud tähtaja või 36-kuulise maksimaalse tähtaja ületamist, siis nähakse Itaalia seadustega erasektoris ette tähtajalise töölepingu automaatne muutmine tähtajatuks lepinguks. Avaliku sektori töötaja puhul aga piirdub hüvitis kindla summaga ja soodsate võimaluste kaotamisest tuleneva kahju hüvitamisega.

Oma 7. märtsi 2018. aasta otsuses (kohtuasi C-494/16: *Santoro*) kinnitas Euroopa Liidu Kohus, et liikmesriigid võivad järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamist avalikus sektoris erinevalt käsitleda, kui on olemas muud tõhusad meetmed.

Euroopa Liidu Kohus kinnitas ka, et kuna pole juriidilist kohustust avalike teenistujate tähtajalisi töölepinguid tähtajatuteks muuta (kuna avalikud teenistujad peavad enne alaliseks töötajaks saamist läbima avaliku konkursi), ei ole neil õigust saada muutmisest ilmajäämise hüvitist, millele on õigus erasektori töötajatel. Avaliku sektori töötajatel peaks olema aga õigus võimaluse kaotamisest tuleneva kahju hüvitamisele. Selle hüvituse arvutamine toimub liikmesriigi kohtus, kuid Euroopa Liidu Kohus on näidanud oma viites raskustele võimaluse kaotamise tõendamise osas, et tõendamiskohustus selle kohta, et seda võimaluse kaotamist ei olnud, ei tohiks olla töötaja õlul.

Liiga suur tõendamiskohustus võib meetme tõhususe nullida. Euroopa Liidu Kohus märkis, et võttes arvesse raskusi selle tõendamisel, et tegemist on võimaluse kaotusega, tuleb tõdeda, et eelduse mehhanism, mille eesmärk on töötajale, kes on järjestikuste tähtajaliste lepingute kasutamise kuritarvitamise tõttu jäänud ilma töövõimalustest, tagada võimalus muuta liidu õiguse sellise rikkumise tagajärjed olematuks, vastab tõhususe nõudele.

Samuti viitab Euroopa Liidu Kohus tähtajaliste töölepingute väärkasutamise ennetamise ja karistamise teistele olemasolevatele meetmetele, nagu seadusandliku dekreeidi nr 165/2001 artikli 36 lõikes 5 sätestatud ettevõtja vastutus.

Euroopa Liidu Kohus järeldab, et selle, kas avaliku sektori asutustele määratud karistused (kindlasummaline hüvitis, võimaluse kaotamisest tuleneva kahju hüvitis ja ettevõtja vastutus) on piisavalt tõhusad ja hoiatavad, et tagada raamkokkuleppe sätete täielik tõhusus, peab tõendama eelotsusetaotluse esitanud kohus. Siinkohal viitab Euroopa Liidu Kohus jälle, et töötaja peaks saama toetuda eeldusele, et seda, et järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamise tõttu kahju kannatanud töötaja ei kaotanud võimalust leida tööd või ei oleks olnud edukas ka töölevõtukonkursi õige korralduse puhul, peab tõendama liikmesriik.

Kohtuotsus muudab järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamise tõttu (mis on vastuolus raamkokkuleppe klausliga 5) kahju kannatanud avaliku sektori töötajate jaoks tulevikus lihtsamaks saada hüvitust järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamise tõttu võimaluse kaotamise eest.

Riigisisest õigust, kaasa arvatud sätteid, millega võetakse üle ELi õigus, kohaldavad üksikjuhtumite suhtes vastava liikmesriigi ametiasutused, sh kohtud. Riigi ametiasutustel on iga konkreetset juhtumit parem objektiivselt hinnata. Kui kaebuse esitajad leiavad, et nende suhtes on järjestikusi tähtajalisi töölepinguid kuritarvitatud ja nad on selle tõttu kahju kannatanud, võivad nad nõuda riigi pädeva töökohtu kaudu hüvitist.

² Kohtuasi C-494/16: *Santoro*, EU:C:2018:166.

Sanchez Ruizi juhtum

Eraldi menetluses (kohtuasi C-103/18: Sanchez Ruiz) esitas Juzgado de lo Centencioso-Administrativo No 8 de Madrid Euroopa Liidu Kohtule³ eelotsusetaotluse, milles paluti anda teavet järgmise nelja küsimuse kohta:

1) Esimene küsimus puudutab raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 väljendit „järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamine“.

2) Teises küsimuses käsitletakse kohtuotsuste Martínez Andrés ja Castrejana López ning Pérez López sisu. Kohtuotsuses Pérez López käsitletakse mõisteid „objektiivsed põhjused“ ja „pidev vajadus“ ning eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole kindel kõnealuste mõistete tähenduses konkreetselt avaliku sektori osas, eelkõige seoses oluliste avalike teenustega (tervishoid, haridus ja õiguskaitse). Otsuses viidatakse Hispaania asjaomasele kohtupraktikale, milles sedastatakse, et kui igal ajutisel lepingul on seoses kehtivusajaga oma põhjus, siis ei tähenda ajutiselt töölevõtmine seadusest kõrvalehoidmist ega kujuta järjestikuste lepingute kasutamine endast seadusest kõrvalehoidmist, sest miski ei takista mitme järjestikuse ajutise lepingu sõlmimist sama töötajaga, tingimusel et kõnealused põhjused õigustavad konkreetset töölepingu vormi ning et töölevõtmine vastab seadusega kehtestatud muudele ametlikele nõuetele ja tingimistele. See viib järeldusele, mis eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on vastuolus Euroopa Liidu Kohtu praktikaga, et olulise avaliku teenuse eriomaduste tõttu ei saa avalikus sektoris kunagi kuritarvitamist tekkida, et direktiivi 1999/70/EÜ ei kohaldata kunagi ning et seepärast ei saa asendus- või juhutöötajad või ajutiselt äraolevat töötajat asendavad töötajad kunagi saavutada direktiiviga nõutud stabiilsuseesmärke.

3) Kolmanda küsimusega uuritakse, kuidas kindlaks määrata, kas siseriiklikus õiguses on olemas karistused või piirangud, mille abil hoida ära järjestikuste ajutiste töölepingute kasutamisest tulenevat ajutiste lepingute kuritarvitamist, ja kui on, siis kas need on tõhusad ja proportsionaalsed, ning kui neid veel ei ole, siis millised tagajärjed peaksid kuritarvitamisel olema. Eelotsusetaotluse esitanud kohus järeldab, et puuduvad ülempiirid ajutiste töölepingute sõlmimiseks ning ei järgita seaduses sätestatud piire, et hoida ära tähtajaliste lepingute ülemäärast kasutamist (avalike teenistujate põhimääruse artiklid 10 ja 70), mistõttu ei ole need tõhusad, ning et seadusest tulenevalt ei saa ajutiste töölepingutega seotud kuritarvituse tagajärgi, mis on kehtestatud erasektori tööandjate suhtes, üle kanda üle avaliku sektori tööandjale. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ei vasta ka ajutise töölepingu alusel tööle võetud töötajate puhul töölepingu muutmine mittealaliseks tähtajatuks töölepinguks, nagu on ette näinud Tribunal Supremo (riigikohus), direktiivi nõuetele, sest sel juhul saab töökohta kaotada või töötajat vallandada, kui kõnealuse töökoha saab alaline töötaja, ja see tähendab lihtsalt tähtajalise töösuhte teistsugust vormi. Seega puudub tema arvates tõhus siseriiklik meede, et vältida järjestikuste tähtajaliste lepingute kasutamise kuritarvitamist ning vajaduse korral selle eest karistada.

4) Neljas küsimus käsitleb menetlusküsimusi. Lähtutakse sellest, et ajutine töötaja (kas asendus- või juhutöötaja või ajutiselt äraolevat töötajat asendav töötaja) ei saa kasutada oma ELi õigusi selliste menetlusnormide kohaldamise tõttu, milles nõutakse, et ajutised töötajad esitaksid vaide või edasikaebuse kõigi järjestikuste töölepingute sõlmimise ja lõpetamise vastu, ning et lõplik otsus on langetatud ilma direktiivi pakutava kaitseta. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et lõplikud haldusotsused (töölepingu lõpetamine, tööle võtmine, konkursid) ning esimese astme ja lõppastme kohtuotsused, mis lõplikuks muutudes teevad töötajatele raskeks kaebuste esitamise seoses rikkumistega ja direktiivis 1999/70/EÜ sätestatud eesmärkide saavutamise; see puudutab eelkõige lõplikke kohtuotsuseid, mis põhinevad kohtupraktikal, mille on loonud üksainus kohtuinstants, kelle tõlgendus ei ole kooskõlas Euroopa Kohtu kohtupraktikaga ja kes ei taotlenud küsimuses eelotsust, isegi kui ta oli

³ ELT C 161, 7.5.2018, lk 23.

kohustatud seda tegema. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et isegi kui olukord nõuab lõplike haldusdokumentide (järjestikused töölepingu lõpetamised, töölevõtmised, konkursid) kaasamist, võttes arvesse ELi toimimise lepingu artikli 4 lõikest 3 tulenevat koostöö-põhimõtet, oleks haldusorgan lõpliku otsuse läbivaatamise taotluse korral kohustatud arvesse võtma ELi õiguse asjaomast tõlgendust. Liikmesriikide kohtud ei või siiski kindlaks teha ELi õigusega vastuolus olevate sätete sisu ega selliste õigusaktide sisu, mille nad tühistavad, kuid nad saavad jätta siseriikliku õigusnormi kohaldamata, et kohaldada seega ELi õigust oma eesmärkide saavutamiseks. Sellega seoses tekib küsimus, kas liidu õiguse kohaselt tuleb lõplikud kohtuotsused / haldusaktid läbi vaadata, kui on täidetud neli tingimust, mis on esitatud kohtuotsuses Kühne & Heitz.

Euroopa Komisjon ootab selles kohtuasjas otsust.

Järeldus

Euroopa Komisjon on teadlik tähtajalise lepinguga töötajate olukorrast Hispaania avalikus sektoris.

Euroopa Komisjon hindab avaliku sektori töötajate olukorda reguleerivate Hispaania õigusaktide vastavust tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe klauslile 5.

Enne oma hindamise lõpuleviimist ootab Euroopa Komisjon ära Euroopa Liidu Kohtu otsuse kohtuasjas C-103/18: Sanchez Ruiz, mis on mainitud hindamiseks oluline.

Hiljutine otsus kohtuasjas C-494/16: Santoro on selgitanud raamkokkuleppe klauslis 5 sätestatud rikkumiste eest hüvituse saamist ja muudab järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamise tõttu kahju kannatanud avaliku sektori töötajate jaoks tulevikus lihtsamaks saada hüvitust võimaluste kaotamise eest järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamise tõttu.

Kaebuste esitajaid teavitatakse käesoleval veebisaidil⁴ komisjoni uurimistulemustest ja järeelmeetmetest, mida komisjon võib otsustada käesolevas uurimises rakendada.

⁴ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_et