

Kohtuasi C-942/19**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

31. detsember 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Aragoni autonoomse piirkonna kõrgeim kohus, Hispaania)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

17. detsember 2019

Apellant

Servicio Aragonés de la Salud

Vastustaja:

LB

Põhikohtuasja ese

Põhikohtuasja ese on välja selgitada, kas Servicio de Salud de Aragóni (Aragoni tervishoiuteenistus, edaspidi „tervishoiuteenistus“) erieeskirjade kohaldamisalasse kuuluval alalisel teenistujal LB-l on õigus saada palgata puhkust töötamiseks avalikus sektoris.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Eelotsusetaotluse ese on, kas tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe klausliga 4 on kooskõlas Hispaania õigusnormid, millega antakse palgata puhkust töötamiseks avalikus sektoris ainult siis, kui koht, mis saadakse, on tähtajatu. Õiguslik alus on ELTL artikkel 267.

Eelotsuse küsimused

1. Kas direktiivile 1999/70/EÜ lisatud Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni, Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta klauslit 4 tuleb tõlgendada nii, et töö saamisest avalikus sektoris tulenev õigus sellele, et tunnustatakse teatavat administratiivset olukorda seoses avaliku sektori kohaga, kus seni töötatakse, on *töötingimus*, mille osas ei tohi tähtajalise ja tähtajatu töölepinguga töötajaid kohelda erinevalt?

2. Kas direktiivile 1999/70/EÜ lisatud Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni, Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta klauslit 4 tuleb tõlgendada nii, et tähtajalise töölepinguga töötajate ja tähtajatute töötajate objektiivsetel põhjustel erinevat kohtlemist võib põhjendada eesmärk vältida olulisi häireid ja kahju koosseisulise personali ebastabiilsuse tõttu nii tundlikus valdkonnas nagu tervishoiuteenuste osutamine põhiseadusliku õiguse raames tervise kaitsele, nii et selle põhjendusega võib mitte anda konkreetset palgata puhkust isikutele, kes saavad tähtajalise koha, samas kui nendele, kes saavad tähtajatu koha, seda puhkust antakse?

3. Kas direktiivile 1999/70/EÜ lisatud Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni, Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta klausliga 4 on vastuolus selline norm, nagu on sätestatud kuninga dekreediga 365/1995 artiklis 15 ja millega on tähtajaliste teenistujate ja tähtajaliste lepinguliste töötajate kohad välja jäetud nende olukordade hulgast, mis annavad õiguse saada palgata puhkust avalikus sektoris töötamiseks, samas kui sellist palgata puhkust tuleb anda neile, kes saavad avalikus sektoris tähtajatu koha, ja selline palgata puhkus on avaliku teenistuja jaoks soodsam kui muud alternatiivsed administratiivsed olukorrad, mida ta peaks taotlema selleks, et ta saaks töötada uuel kohal, mille ta on saanud?

Viidatud Euroopa Liidu õigusnormid

Nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiiv 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta (EÜT 1999, L 175, lk 43; ELT eriväljaanne 05/03, lk 368; edaspidi „direktiiv 1999/70“). Artiklid 1 ja 2.

Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) raamkokkulepe tähtajalise töö kohta (edaspidi „raamkokkulepe“). Klausli 4 punkt 1.

Euroopa Kohtu 14. septembri 2016. aasta kohtuotsus De Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

Euroopa Kohtu 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014). Punktid 31 ja 34 ning resolutsiooni punkt 1.

Euroopa Kohtu 22. märtsi 2018. aasta kohtumäärus Centeno Meléndez (C-315/17, EU:C:2018:207). Punkt 65.

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

2. augusti 1984. aasta seadus 30/1984 avaliku teenistuse reformi meetmete kohta (Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la Función Pública, *BOE* nr 185, 3.8.1984, lk 22629). Artikli 29 lõige 3.

26. detsembri 1984. aasta seadus 53/1984 ametiasutustes töötava personali mitme koha ühitamise keelu kohta (Ley 53/1984 de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, *BOE* nr 4, 4.1.1984, lk 165). Artikkel 1.

16. detsembri 2003. aasta seadus 55/2003, millega kehtestatakse tervishoiu alal töötavate erieeskirjade kohaldamisalasse kuuluvate teenistujate põhimäärus (Ley 55/2003 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud; *BOE* nr 301, 16.12.2003, lk 44742). Artikli 2 lõiked 1 ja 2, artiklid 3, 62, artikli 66 lõiked 1 ja 3 ning artikli 67 lõiked 1–3.

Avaliku teenistuse üldseadus, mille konsolideeritud redaktsioon kiideti heaks kuninga 30. oktoobri 2015. aasta seadusandliku dekreediga 5/2015 (Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, *BOE* nr 261, 31.10.2015, lk 103105; edaspidi „EBEP“). Artikli 2 lõiked 1, 3, 4 ja 5, artikli 85 lõige 1, artikli 88 lõiked 1, 3 ja 4 ning artikli 89 lõiked 1 ja 2.

Kuninga 10. märtsi 1995. aasta dekreet nr 365/1995, millega kiidetakse heaks riigiametite tsiviilteenistujate administratiivsete olukordade määrus (Real Decreto 365/1995 por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, *BOE* nr 85, 10.4.1995, lk 10636). Artikkel 15.

Põhikohtuasja asjaolude ja menetluse kokkuvõte

- 1 LB sai tervishoiuteenistuse erieeskirjade kohaldamisalasse kuuluva alalise teenistuja ametikoha, millel ta töötas alates 14. detsembrist 2010 kuni 20. detsembrini 2017.
- 2 LB-le pakuti ülikooli tähtajalist õppejõu töökohta; tööpakkumine kinnitati 25. oktoobril 2017. Selle tulemusel pakuti talle töölepingut ja ta kutsuti sellel töökohal tööle alates 21. detsembrist 2017.

- 3 Selleks et töötada sellel töökohal, mis ei olnud LB ametikohaga ühitatav, taotles ta 1. detsembri 2017. aasta kirjaga oma tervishoiuteenistuse ametikohal palgata puhkust avalikus sektoris töötamiseks.
- 4 See taotlus jäeti tervishoiuteenistuse Zaragoza III sektori juhataja 4. detsembri 2017. aasta otsusega rahuldamata, kuna leiti, et vastavalt kuninga dekreedid 365/1995 artiklile 15 ei anta erieeskirjade kohaldamisalasse kuuluvale alalisele teenistujale ega ametnikule palgata puhkust avalikus sektoris töötamiseks, kui teisel kohal ametiasutuses töötatakse tähtajaliselt.
- 5 LB taotles tähtajalise õppejõuna töötamiseks 17. detsembri 2017. aasta kirjaga palgata puhkust isiklikel põhjustel, mis talle tervishoiuteenistuse Zaragoza III sektori juhataja 20. detsembri 2017. aasta otsusega anti.
- 6 Lisaks esitas LB 4. detsembri 2017. aasta otsuse peale vaide, mis jäeti Consejería de Sanidad (autonoomse piirkonna tervishoiuministeerium) 16. märtsi 2018. aasta määrusega rahuldamata.
- 7 LB esitas selle määruse peale kaebuse Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º4 de Zaragozale (Zaragoza halduskohus nr 4, Hispaania), kes rahuldab selle 9. mai 2019. aasta kohtuotsusega. Kohtuotsuses kinnitatakse, et otsus mitte võimaldada palgata puhkust avalikus sektoris töötamiseks põhjusel, et teine koht on tähtajaline, mitte tähtajatatu, rikub raamkokkuleppe klauslis 4 sätestatud tähtajatute ja tähtajaliste töötajate vahelise diskrimineerimise keelu põhimõtet.
- 8 Tervishoiuteenistus vaidlustas selle kohtuotsuse eelotsusetaotluse esitanud kohtus.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 9 LB palus oma kaebuses tuvastada vaidlusaluste aktide tühisus või teise võimalusena tunnistada need tühistatavateks. Samuti palus ta tunnistada tema õigust saada oma ametikohalt tervishoiuteenistuses palgata puhkust avalikus sektoris töötamiseks, tagasiulatuvalt alates 1. detsembrist 2017.
- 10 Ta väidab, et vaidlustatud aktidega rikuti raamkokkuleppe klauslis 4 ette nähtud võrdse kohtlemise ja diskrimineerimiskeelu põhimõtteid ning et kuninga dekreedid 365/1995 artikli 15 kohaldamine rikub samuti seda klauslit.
- 11 Tervishoiuteenistus ei nõustunud sellega, et vaidlustatud aktid rikuvad raamkokkuleppe klauslit 4, kuna olukorrad ei ole võrreldavad ning on objektiivsed põhjused kohelda tähtajalisi töötajaid ja tähtajatuid töötajaid erinevalt, eelkõige vajadus tagada Aragóni piirkonna tervishoiusüsteemi teenuse osutamise stabiilsus.
- 12 Eelotsusetaotluse esitamise suhtes on LB seisukohal, et see ei ole vajalik, sest kohtuasja saab lahendada ainult riigisiseste õigusnormide alusel.

- 13 Ta leiab ühtlasi, et eelotsusetaotlust ei ole vaja esitada seepärast, et Euroopa Kohtu praktika on piisavalt selge ja viib järeldusele, et ametikohal, kus ta töötas, avalikus sektoris töötamiseks palgata puhkuse andmisest keeldumine põhjusel, et koht, kuhu ta kavatseb tööle asuda, on tähtajaline, on vastuolus direktiivis 1999/70 ette nähtud ebasoodsama kohtlemise keeluga, mistõttu tuleks apellatsioonkaebus liidu õiguse esimuslikkuse põhimõtte alusel rahuldamata jätta.
- 14 Tervishoiuteenistus eelotsusetaotluse esitamise kohta seisukohta ei avaldanud.

Eelotsusetaotluse põhjenduse kokkuvõte

- 15 Kõigepealt esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus õigusliku raamistiku, mille võib kokku võtta alljärgnevalt.
- 16 Esiteks tuleb kindlaks teha, milliseid õigusnorme kohaldatakse erieeskirjade kohaldamisalasse kuuluvate teenistujate suhtes. Esmajärjekorras tuleb kohaldada seadust 55/2003; täiendavalt on kohaldatav EBEP, seadused 30/1984 ja 53/1984 ning kuninga dekreet 365/1995.
- 17 Teiseks tuleb täpsustada käesoleva kohtuasja esemeks olevat administratiivsete olukordade õiguslikku regulatsiooni.
- 18 Ühelt poolt taotles LB, et talle antaks palgata puhkust avalikus sektoris töötamiseks (mida nimetatakse nii seaduses 55/2003 (artiklid 62 ja 66); EBEPs nimetatakse seda töötamiseks teistes ametiasutustes (artiklid 85 ja 88) ja kuninga dekreedis 365/1995 nimetatakse seda vabatahtlikuks palgata puhkuseks avalikus sektoris töötamiseks (artikkel 15)). Sellist puhkust antakse muu hulgas siis, kui erieeskirjade kohaldamisalasse kuuluvad teenistujad asuvad tööle „mõne teise erieeskirjade kohaldamisalasse kuuluvate teenistujate kategooria teenistuja või ametniku või lepingulise töötajana mõnes ametiasutuses, välja arvatud juhul, kui nad on saanud vastava ühitamise loa“ (seaduse 55/2003 artikli 66 lõige 1).
- 19 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud riigisisese õiguse ülevaate järgi on see puhkus järgmiste tunnustega:
- puhkuse andmisest ei või keelduda tööandja vajaduste tõttu ning isikutel säilib selles olukorras algse ametiasutuse ametniku staatus ja õigus osaleda kohtade täitmise konkurssidel selles ametiasutuses;
 - ametiasutuses, kuhu nad tööle asuvad, töötatud aega võetakse arvesse algse ametiasutuse teenistuses töötatud ajana;
 - isikud, kes sellele puhkusele lähevad, ei saa töötasu algsest ametiasutusest ning puhkusel oldud aega võetakse arvesse vajaduse korral kolme tööaasta lisatasu ja tööstaaži arvestuses, kui nad asuvad uuesti tööle algse ametiasutuse teenistuses;

- samas ei ole sellel puhkusel viibimise minimaalse aja nõuet.
- 20 Teiselt poolt tervishoiuteenistus talle seda puhkust ei andnud, vaid ta leiab, et selles olukorras on kohaldatav palgata puhkus isiklikel põhjustel (seaduse 55/2003 artikli 67 lõike 1 punkt a). Eelotsusetaotluse esitanud kohtu antud ülevaatest riigisisestest õigusest selgub, et selle puhkuse tunnused on järgmised:
- isik peab olema eelnevat viis aastat enne selle puhkuse saamist töötanud ametiasutustes;
 - selle puhkuse andmisest võib tööandja vajaduste tõttu keelduda;
 - sellel puhkusel viibivad isikud ei saa töötasu algsest ametiasutusest ning puhkusel oldud aega ei võeta arvesse tööstaaži või kolme tööaasta lisatasu arvestuses;
 - isikud, kes saavad selle puhkuse, peavad selle võtma vähemalt kaheks aastaks enne, kui nad saavad oma endisele kohale tagasi pöörduda.
- 21 Tervishoiuteenistus leiab, et palgata puhkust avalikus sektoris töötamiseks ei saa anda, sest seda takistab rakendusnorm, st kuninga dekreeedi 365/1995 artikkel 15, mis näeb ette, et „[t]ähtajalise teenistuja ja tähtajalise lepingulise töötaja koht ei anna õigust“ sellele administratiivsele olukorrale.
- 22 Eelotsusetaotluse esitanud kohtus on vaidluse keskmes eelkõige, kas kuninga dekreeedi 365/1995 artikkel 15 on vaidluse lahendamiseks kohaldatav, sest vaieldakse selle üle, kas EBEP on selles osas erinorm või kas on täiendavalt kohaldatav seaduse 55/2003 rakendusnormina; see on riigisisese õiguse küsimus. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et see artikkel on kehtiv ja kohaldatav.
- 23 Seega sõltub vaidluse lahendus sellest, kas kuninga dekreeedi 365/1995 artikliga 15 kehtestatud kord on raamkokkuleppe klausliga 4 vastuolus. Tekkinud kahtlus seisneb selles, kas kuninga dekreeedi 365/1995 artikliga 15 ette nähtud erinev kohtlemine, mis ei võimalda saada palgata puhkust avalikus sektoris töötamiseks avalikul teenistujal, kes saab tähtajaliselt teise koha, samas kui see on lubatud neile, kes saavad tähtajatult teise koha, on vastuolus raamkokkuleppes ja sellekohases Euroopa Liidu Kohtu praktikas sätestatud diskrimineerimiskeelu põhimõttega.
- 24 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on selge, et avalikku teenistujat, kes saab teise tähtajatu koha ametiasutuses, koheldakse erinevalt avalikust teenistujast, kes saab tähtajalise koha, sest esimesel juhul on õigus saada palgata puhkust avalikus sektoris töötamiseks koos sellega kaasnevate hüvedega, aga teisel juhul mitte, mistõttu on sel juhul avalik teenistuja sunnitud võtma palgata puhkuse isiklikel põhjustel, mille tingimused on teistsugused ja vähem soodsad.

- 25 Halvem kohtlemine, mis on õigusnormides ette nähtud avalikule teenistujale, kes võtab palgata puhkust isiklikel põhjustel, võrreldes avaliku teenistujaga, kes võtab palgata puhkuse teistes ametiasutustes töötamiseks või avalikus sektoris töötamiseks, tuleneb vastavalt EBEP artikli 88 lõigetest 3 ja 4 ning artiklist 89 ning seaduse 55/2003 artikli 66 lõikest 3 ja artikli 67 lõike 1 punktist a.
- 26 Selleks et vastata direktiiviga 1999/70 kooskõla küsimusele, tuleb kindlaks teha, kas selles sätestatud diskrimineerimiskeelu kohaldamise tingimused on täidetud.
- 27 Esiteks tuleb kindlaks teha, kas olukord, mis on ette nähtud avaliku teenistuja puhul uue tähtjalise koha saamise korral ametiasutuses, on direktiivi tähenduses selle saadud tähtjalise koha *töötingimus*.
- 28 Juhtudel, mille üle on Euroopa Kohus otsustanud, on analüüsitud *töötingimus* olnud selle töö- või ametikoha osa, millel töötati tähtjaliselt. Käesolevas kohtuasjas on aga, vastupidi, *ebasoodsam tingimus*, mida tuleb analüüsida, selle koha osa, millel ei ole veel tööle asunud, kuid millel kavatsetakse tööle asuda, mistõttu ei saa eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul Euroopa Kohtu praktikat kohaldada.
- 29 Tähendab, küsimus on selles, kas õigus, mille annab avalikule teenistujale teise koha saamine avalikus sektoris ja mis seisneb selles, et tema puhul tunnustatakse sellel kohal, kus ta töötab kuni teise koha saamiseni, teatavat administratiivset olukorda, on *töötingimus*.
- 30 Teiseks kaheldakse, kas põhjuseid, mille on käesolevas kohtuasjas ametiasutus põhjenduseks toonud, võib pidada *objektiivseteks põhjusteks*, mis õigustavad tähtjalise töölepinguga töötajate ja tähtajatute töötajate erinevat kohtlemist.
- 31 Tervishoiuteenistus leiab, et see on nii. Ta väidab, et kui anda erieeskirjade kohaldamisalasse kuuluvatele alalistele teenistujatele palgata puhkust avalikus sektoris töötamiseks olukorras, kus see teine suhe on tähtjaline, tingiks see tervishoius olulisi häireid ja kahju koosseisulise personali ebastabiilsuse tõttu nii tundlikus valdkonnas nagu tervishoiuteenuse osutamine põhiseadusliku õiguse raames tervise kaitsele.
- 32 Tervishoiuteenistus on seisukohal, et selle puhkuse andmine tähendab, et praktikas võib suur hulk erieeskirjade kohaldamisalasse kuuluvaid alalisi teenistujaid võtta palgata puhkuse selleks, et töötada tähtjaliselt teisel kohal, mis võib pealegi olla lühiajaline, nõudes iga kord, kui nimetatud tähtjaline suhe lõpeb, et neid võetaks tagasi mõnele oma kategooria esialgsele kohale, põhjustades sellega koosseisulise personali ebastabiilsust.
- 33 Tervishoiuteenistus väidab, et ta teeb pidevalt tööd ja pingutusi selleks, et aidata kindlustada tähtajatut töösuhet, muude meetmete hulgas erieeskirjade kohaldamisalasse kuuluvate alaliste teenistujate valikumenetluste korraldamise teel. Palgata puhkuse andmine avalikus sektoris töötamiseks tähtjalistel kohtadel tähendab, et nende valikumenetluste tulemusel saadud kohad jäävad täitmata, mis

nõuab uuesti valikumenetluse korraldamist. Peale selle naasevad avalikus sektoris töötamiseks palgata puhkusele lubatud töötajad esialgsele kohale, mistõttu ollakse sunnitud lõpetama suhe tähtajaliselt sellele kohale nimetatud staažikama töötajaga ja tekitab kohustuse lisada koht, millel naasnud isik esialgu töötab, uuesti kohtade täitmise menetlusse.

- 34 Seepärast peab eelotsusetaotluse esitanud kohus vajalikuks kindlaks määrata, kas eesmärk vältida olulisi tõrkeid ja kahju koosseisulise personali ebastabiilsuse tõttu nii tundlikus valdkonnas nagu tervishoiuteenuse osutamine põhiseadusliku õiguse raames tervise kaitsesele, on *objektiivne põhjus*, mis õigustab tähtajaliste ja tähtajatute töötajate erinevat kohtlemist, nii et selle alusel võib keelduda konkreetse palgata puhkuse andmisest esimestele, kuid mitte teistele.