

Kohtuasi C-132/22

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

25. veebruar 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

13. detsember 2021

Kaebajad:

BM

NP

Vastustaja:

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

Põhikohtuasja ese

Kaebused, mis esitati Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) ministeeriumi dekreeedi nr 597/2018 tühistamiseks. Dekreediga, mille võttis vastu Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Itaalia haridus-, kõrgharidus- ja teadusministeerium), reguleeritakse menetlust tähtajatute ja tähtajalise lepingute alusel riiklikes kunstilise, muusikalise ja koreograafilise kõrghariduse asutustes (edaspidi „AFAM asutused“) töötavate õppejõudude riiklike reservnimekirjade koostamiseks. Dekreet vaidlustatakse osas, milles viidatud menetluses osaleda lubamise eesmärgil ei tunnustata võimalust, et vähemalt kolmeaastane nõutud töökogemus võib olla omandatud ka teistes liikmesriikides asuvates sama taseme asutustes. Sel põhjusel nõutakse ka, et jäetaks kohaldamata seadus nr 205/2017, mis on esmane õigusakt, mille alusel kõnealune ministeeriumi dekreet vastu võeti.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Itaalia seaduse, mis käsitleb AFAM asutustes tähtajalistele ja tähtajatutele õppejõukohtadele nimetamiseks ette nähtud riiklike reservnimekirjade moodustamist, kooskõla ELTL artikli 45 lõigetega 1 ja 2 ning määruse (EL) nr 492/2011 artikli 3 lõike 1 punktiga b.

Eelotsuse küsimus

Kas ELTL artikli 45 lõikeid 1 ja 2 ning liidu määruse nr 492/2011 artikli 3 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugune õigusnorm, nagu see, mis on ette nähtud seaduse nr 205/2017 artikli 1 lõikes 655, mille kohaselt võetakse menetluses – mis on korraldatud reservnimekirjadesse kandmiseks, mille eesmärgiks on hiljem tähtajatute ja tähtajaliste õppejõukohtade lepingute sõlmimine Itaalia AFAM asutustes – osaleda lubamisel arvesse ainult tööalast kogemust, mille kandidaadid on omandanud viidatud riigisisestes asutustes, mitte aga teistes Euroopa riikides asuvates sama taseme asutustes kõnealuse menetluse eripärase eesmärgi tõttu, milleks on aidata võidelda riigisisese ebakindluse nähtusega, ning juhul kui Euroopa Kohus ei leia, et Itaalia õigusnormid on Euroopa [liidu] õigusliku raamistikuga abstraktselt vastuolus, kas sel juhul võib Itaalia õigusnormides sätestatud meetmeid pidada proportsionaalseks konkreetselt eespool viidatud üldise huvi eesmärgiga, mida taotletakse?

Viidatud liidu õiguse sätted

ELTL artikli 45 lõiked 1, 2 ja 4.

5. aprilli 2011. aasta määruse (EL) nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires artikli 3 lõike 1 punkt b (edaspidi „määrus nr 492/2011“).

Viidatud riigisisese sätted

27. detsembri 2017. aasta seadus nr 205 (legge del 27 dicembre 2017, n. 205, edaspidi „seadus 205/2017“). Eelkõige on artikli 1 lõikes 655 ette nähtud, et õppejõud, kellel ei ole veel AFAM asutustes tähtajatut lepingut, kes on läbinud konkursi asutuse reservnimekirja kandmiseks ja kes on viimase kaheksa õppeaasta kestel töötanud 2020/2021. õppeaasta lõpuks (kaasa arvatud) vähemalt kolm õppeaastat, mis ei pea olema järjestikused, õppejõuna asjakohases seaduses ette nähtud kursustel ühes kõnealuses asutuses, kantakse vastavatesse riiklikesse reservnimekirjadesse, mida kasutatakse vabade ametikohtade olemasolul õppejõudude tähtajatutele ja tähtajalistele töökohtadele nimetamiseks, mis sõltub kehtivatest riiklikest kvalifikatsiooninimekirjadest ja nimekirjadest, mis on sätestatud lõikes 653. Reservnimekirjadesse kandmise viisid määratakse kindlaks Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Itaalia haridus-, kõrgharidus- ja teadusministeerium) dekreediga.

Ministri dekreet nr 597/2018 (decreto ministeriale n. 597/2018, edaspidi „dekreet nr 597/2018“). Eelkõige on artikli 2 lõikes 1 õppejõudude akadeemilise teenistusstaazi nõude kindlaks määramisel ette nähtud, et reservnimekirjade koostamiseks korraldatavas menetluses võivad osaleda ainult kandidaadid, kes on omandanud AFAM asutustes vähemalt kolmeaastase akadeemilise õpetamiskogemuse, aga sättes ei tunnustata eelnevat töökogemust, mis on omandatud sama taseme asutustes teistes liikmesriikides.

Asjaolude ja menetluse lühiülevaade

- 1 Vastutajast ministeerium võttis vastavalt sellele, mis on ette nähtud seaduse nr 205/2017 artikli 1 lõikes 655, vastu dekreeidi nr 597/2018, et reguleerida reservnimekirjade koostamist AFAM asutustes õppejõukohtadele nimetamiseks.
- 2 Kaebajad esitasid dekreeidi nr 597/2018 peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse, paludes tühistada viidatud dekreeidi osas, milles selle artikli 2 lõikes 1 ei tunnustata reservnimekirjade moodustamiseks korraldatavas menetluses osaleda lubamise eesmärgil välismaistes õppeasutustes omandatud eelnevat töökogemust, ning paludes tühistada viidatud dekreeidi kohaselt koostatud reservnimekirja. Samuti paluvad nad jätta kohaldamata seaduse nr 205/2017 artikli 1 lõike 655, mis kujutab endast esmast õigusnormi.
- 3 Vastustajast ministeerium palub kaebused põhjendamatus tõttu tagasi lükata.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 4 Kaebajad väidavad, et Itaalia seadused rikuvad ELTL artiklit 45 ja määruse nr 492/2011 artiklit 3 ning erapooletuse põhimõtet ja hea avaliku halduse tava seoses Itaalia põhiseaduse artiklitega 3 ja 97.
- 5 Vastustaja väidab esiteks, et dekreet nr 597/2018 ei ole õigusvastane, kuna selle sisu on kooskõlas sellega, mis on sätestatud seaduses nr 205/2017, mis on kõrgemal tasandil ja on järelkult siduv esmane õigusnorm.
- 6 Ta rõhutab seejärel, et seadusega nr 205/2017 kehtestatud korra eesmärk on lõpetada ebakindel olukord, milles on paljud AFAM asutuste õppejõud – nagu tuleneb ka artikli 1 lõikest 653, millele järgnevas lõikes 655 viidatakse –, mistõttu on järelkult põhjendatud see, et viidatud olukorra parandamiseks nõutakse, et teenistusstaaz on omandatud nimelt neis asutustes.
- 7 Lisaks välistab vastustaja eespool viidatud liidu õiguse sätete rikkumise, sest käesoleval juhul ei ole kandidaate nende kodakondsuse alusel ühelgi juhul erinevalt koheldud, arvestades asjaolu, et nõuet, mis tuleb täita menetluses osalemise loa saamiseks, kohaldatakse vahet tegemata nii Itaalia kodanikele kui ka välismaalastele.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühiülevaade

- 8 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib seoses dekreediga nr 597/2018, et selle kohaselt on lubatud hinnata riiklike AFAM asutustega samal tasemel olevates välismaistes asutustes töötamist ainult kandidaatide kvalifikatsioonide hindamise eesmärgil, mitte aga selleks, et arvutada kolmeaastast õpetamiskogemust – nõue, mis on kõnealustes riigisisestes õigusnormides menetluses osalemiseks ette nähtud.
- 9 ELTL artikli 45 tõlgendamise kohta leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Euroopa Kohtu 23. aprilli 1994. aasta otsus Scholz, C-419/92, millele kaebajad viitavad, ei ole käesolevas kohtuasjas asjakohane, sest viidatud kohtuasjas käsitleti avalikku konkurssi ja selle esemeks oli teise liikmesriigi valitsussektoris töötatud eelnevate ajavahemike eest ette nähtud punktisumma andmata jätmise kvalifikatsioonide hindamisel, millest lähtuvalt koostati teenistusstaazi värbamisnimekiri, samas kui käesolevas kohtuvaidluses on tegemist menetlusega, mis on ette nähtud õppejõududele, kellel on eelnev töökogemus konkreetses riiklikus AFAM sektoris, mitte avaliku konkursiga. Lisaks ei võetud viidatud kohtuasjas kandidaatide kvalifikatsioonide hindamisel arvesse töötatud ajavahemikku, samas kui käesoleval juhul peetakse kõnealust ajavahemikku sel eesmärgil arvesse võetavaks, aga mitte kolmeaastase teenistusstaazi nõude täitmisel arvestatavaks.
- 10 Samuti ei ole asjakohane Euroopa Kohtu 12. mai 2005. aasta kohtuotsus C-278/03, sest see puudutas Euroopa kodanike diskrimineerimist Itaalia valitsussektori töökohtade saamisel, aga käesoleval juhul on kaebajad Itaalia kodanikud, kes töötasid teistes liikmesriikides.
- 11 Seoses määruse nr 492/2011 artikli 3 tõlgendamisega viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus aga Euroopa Kohtu 23. aprilli 2020. aasta otsuse WN vs. Land Niedersachsen (C-710/18) punktile 33, 30. septembri 2003. aasta otsusele Köbler (C-224/01) ja 10. oktoobri 2019. aasta otsusele Krah (C-703/17); ta märgib, et kõnealusest kohtupraktikast tuleneb, et teises liikmesriigis omandatud eelneva teenistusstaazi ajavahemike arvestamata jätmise võimalust ei saa täielikult välistada, sest töötajate vaba liikumise põhimõtte piiramine võib olla lubatud juhul, kui sellega taotletakse teatavat ELTL-is sätestatud eesmärki, või kui see on põhjendatud ülekaaluka üldise huviga, austades proportsionaalsuse põhimõtet.
- 12 Viidatud kaalutlusest tulenevalt küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas AFAM sektoris riigisisese ebakindluse lõpetamise eesmärk, mida käsitletavate Itaalia seadustega taotletakse, võib põhjendada kõnealuste reservnimekirjade moodustamise menetluses osalemisele kehtestatud piiranguid ning kas see on proportsionaalne.
- 13 Selles osas täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus 26. novembri 2014. aasta kohtuotsusele Mascolo jt vs. MIUR, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13 viidates, et liikmesriikide poolt otseste meetmete kehtestamine eesmärgiga

võidelda valitsussektoris ebakindlate töösuhete vastu, mis tulenevad järjestikuste tähtajaliste töösuhete sõlmimisest, ei püüta järgida mitte üksnes riigisiseid huve, vaid ka Euroopa huve, nagu ilmneb direktiivist 1999/70/EÜ.

- 14 Meetmete proportsionaalsusega seoses meenutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et nagu on ette nähtud Itaalia Vabariigi presidendi dekreedis nr 143/2019, täidetakse AFAM õppeasutuste tähtajatud töökohad praegu maksimaalselt 50% ulatuses riiklike reservnimekirjade järjestuse alusel, aga ülejäänud töökohtadele nimetatakse kandidaadid, kes võivad avalikud kvalifikatsiooni- ja eksamikonkursid. Tähtajaliste töölepingute sõlmimise kohta on aga ette nähtud, et esmajärjekorras võetakse tööle kõnealustesse riiklikesse reservnimekirjadesse kantud õppejõud, ja teise võimalusena, et üksikud asutused võivad asutuse reservnimekirjade moodustamiseks avaldada töölevõtmise teadaandeid, juhul kui kõiki vabu töökohti ei ole võimalik täita. Järelikult ei kujuta kõnealustesse reservnimekirjadesse kandmine ainsat võimalust riiklikes AFAM asutustes tähtajatu õppejõukoha saamiseks, sest vähemalt 50% saadavalolevatest töökohtadest on igal juhul reserveeritud isikutele, kes võivad avalikud kvalifikatsiooni- ja eksamikonkursid, milles osalemisel ei kehti seadusega nr 205/2017 kehtestatud piirangud.
- 15 Ka Corte costituzionale (konstitutsioonikohus, Itaalia) kinnitas oma 2. mai 2019. aasta otsuses nr 106 – kuigi seoses muu seadusega erakorraliste konkursside valdkonnas –, et sellised õigusnormid on põhimõtteliselt Itaalia põhiseadusega kooskõlas, sest õigussuhteid kindlaks muutes ja ebakindlate töösuhete vastu võideldes tagavad need üldjuhul hea halduse tava. Järelikult ei kehtestata nende õigusnormidega ebamõistlikke piiranguid avalikus teenistuses töötamise õigusele ja avaliku konkursi põhimõttele.
- 16 Eelnevate kaalutluste põhjal otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse.