

Kohtuasi C-236/20**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

4. juuni 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna
(Emilia Romagna maakonna halduskohus, Itaalia)**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

27. mai 2020

Kaebaja:

PG

Vastustajad:

Ministero della Giustizia

CSM – Consiglio Superiore della Magistratura

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Põhikohtuasja ese

Kaebus, mille esitas Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna'le rahukohtunik – kaebaja põhikohtuasjas –, et tuvastataks tema õigus täis- või osajaga avalik-õiguslikule teenistussuhtele Ministero della Giustizia'ga (Itaalia justiitsministeerium), ning et justiitsministeeriumilt mõistetakс välja kogunenud palgavahe ja muud tasud.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Aukohtunikke ja eelkõige rahukohtunikke käsitlevate Itaalia seaduste kooskõla Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 20, 21, 31, 33, 34 ja 47, direktiivile 1999/70/EÜ lisatud raamkõikuleppe klauslitega 2, 4 ja 5, direktiivi 1997/81/EÜ klausliga 4, direktiivi 2003/88/EÜ artikliga 7,

direktiivi 2000/78/EÜ artikliga 1 ja artikli 2 lõike 2 punktiga a, liidu õiguse põhimõtetega kohtute sõltumatuse ja iseseisvuse kohta ja Euroopa Liidu Kohtu (edaspidi „Euroopa Kohus“) tööõigust käsitleva praktikaga.

Eelotsuse küsimused

„1. Kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 20, 21, 31, 33 ja 34, direktiiviga 1999/70/EÜ tähtajalise töö kohta (klauslid 2 ja 4), direktiiviga 1997/81/EÜ osalise tööaja kohta (klausel 4), direktiiviga 2003/88/EÜ tööaja korralduse kohta (artikkel 7), direktiiviga 2000/78/EÜ (artikkel 1, artikli 2 lõike 2 punkt a) võrdse kohtlemise kohta töö saamisel ja kutsealale pääsemisel on vastuolus selliste liikmesriigi õigusnormide kohaldamine nagu Itaalia õigusnormid, mis on ette nähtud seaduses 374/91 ja [selle järgnevad muudatused] ja seadusandlikus dekreedis 92/2016, nagu neid on järjepidevalt kohtupraktikas tõlgendatud, ning mille kohaselt rahukohtunikud kui aukohtunikud on peale selle, et neid ei ole samastatud kutseliste kohtunikega töötasu, sotsiaalhoolekande ja sotsiaalkindlustuse valdkonnas, ka täielikult jäetud välja avaliku sektori töötajatele tagatud sotsiaalkaitse ja -kindlustuse alt?

2. Kas liidu põhimõtetega kohtute sõltumatuse ja iseseisvuse kohta ja eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 on vastuolus selliste liikmesriigi õigusnormide kohaldamine nagu Itaalia õigusnormid, mille kohaselt rahukohtunikud kui aukohtunikud on peale selle, et neid ei ole samastatud kutseliste kohtunikega töötasu, sotsiaalhoolekande ja sotsiaalkindlustuse valdkonnas, ka täielikult jäetud välja avaliku sektori töötajatele tagatud sotsiaalkaitse ja -kindlustuse alt?

3. Kas direktiivi 1999/70/EÜ lisas esitatud Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Töandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) 18. märtsi 1999. aasta raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta klausliga 5 on vastuolus selliste liikmesriigi õigusnormide kohaldamine nagu Itaalia õigusnormid, mille kohaselt rahukohtunike kui aukohtunike tähtajalist teenistussuhet, mis algselt kehtestatakse 8 aastaks (neli pluss neli), võib süstemaatiliselt pikendada veel nelja aasta võrra, ilma et sätestataks tõhusat ja hoiatavat sanktsiooni selle eest, et teenistussuhe ei muudetud tähtajatuks teenistussuhteks?“

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“): artiklid 20, 21, 31, 33, 34 ja 47.

ELTL artikkel 45.

Nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiiv 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Töandjate 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). Eelkõige: sellele direktiivile lisatud raamkokkuleppe (edaspidi „raamkokkulepe“) klauslid 2, 4 ja 5.

Nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiiv 97/81/EÜ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt sõlmitud osalist tööaega käsitleva raamkokkuleppe kohta (EÜT 1998, L 14, lk 9; ELT eriväljaanne 05/03, lk 267): klausel 4.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta (EÜT 2003, L 299, lk 9; ELT eriväljaanne 05/04, lk 381): artikkel 7.

Nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (EÜT 2000, L 303, lk 16; ELT eriväljaanne 05/04, lk 79); artikkel 1 ja artikli 2 lõike 2 punkt a.

Viidatud riigisisised õigusnormid

Itaalia põhiseadus: artikli 107 lõige 3, mille kohaselt „kohtunikud erinevad üksteisest ainult ülesannete poolest“ ja artikkel 36, milles sätestatakse töötaja võõrandamatu õigus puhkusele.

21. novembri 1991. aasta seadus nr 374 „Rahukohtuniku ametikoha loomise kohta“ (legge del 21 novembre 1991, n. 374 – Istituzione del giudice di pace), millega loodi rahukohtuniku ametikoht ja määrati tema ametiaja maksimaalseks pikkuseks 8 aastat (2 ametiaega, mõlemad 4 aastat). Artikli 1 lõikes 1 sätestatakse, et rahukohtunik „mõistab kohut tsiviil- ja kriminaalasjades ning täidab tsiviilvaldkonnas lepitusülesandeid“. Rahukohtunik peab enne ametisse määramist läbima 6 kuu pikkuse praktika (artikkel 4 *bis*) ja seejärel tööalase täiendkoolituse. Rahukohtunikuks määramine ja rahukohtuniku ülesannete täitmine on eranditult kokkusobimatu mis tahes muul avaliku või erasektori ametikohal töötamisega (artikli 5 lõige 1 punkt g) ja mis tahes poliitilist laadi tööülesannetega (artikkel 8), mille tagajärg on see, et peale rahukohtunike õiguse tegutseda advokaadi ametialal väljaspool selle kohtu tööpiirkonda, kus ta töötab, ja artikli 8 lõikes 1 *bis* ja 1 *ter* ette nähtud piires, on tal teiste ametnikega analoogne kohustus hoiduda kõrvaltegevustest. Artikli 10 kohaselt peab rahukohtunik täitma kutselistele kohtunikele ette nähtud kohustusi. Lisaks teostab Consiglio Superiore della Magistratura (Itaalia kõrgem kohtute haldamise nõukogu) rahukohtunike suhtes distsiplinaarjärelevalvet. Artikli 11 kohaselt koosneb tasu rahukohtuniku ülesannete täitmise eest esiteks kindlasummalisest hüvitisest ja teiseks hüvitisest, mis varieerub sõltuvalt peetud kohtuistungitest, talle määratud menetlustest ja muudest tehtud toimingutest, ega või ette nähtud summat ületada.

Algselt seaduses nr 374/91 ette nähtud rahukohtuniku ametiaja pikkust muudeti mitme õigusaktiga: dekreetseadusest nr 115/2005 (decreto-legge n. 115/2005), mida muudeti seadusega nr 168/2005 (legge n. 168/2005), millega pikendati 8-aastast tähtaega, nähes ette veel ühe 4-aastase ametiaja, kuni seadusandlike dekreetideni nr 92/2016 (decreto legislativo n. 92/2016) ja nr 116/2017 (decreto legislativo n. 116/2017). Eelkõige sätestati viimase artiklis 29, et aukohtunikud, kes on selle seadusandliku dekreeidi jõustumise kuupäeval teenistuses, võidakse esimese 4-aastase ametiaja lõpus kõigiks kolmeks järgnevaks ametiajaks ametisse kinnitada.

Põhikohtuasja faktiliste asjaolude ja menetluse kokkuvõte

- 1 Kaebaja, kes täitis 3. juulist 2002 kuni 31. maini 2016 katkematult rahukohtuniku ülesandeid, esitas Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna'le (Emilia Romagna maakonna halduskohus, Itaalia) kaebuse, et tuvastataks tema õigus täis- või osajaga avalik-õiguslikule teenistussuhtele Ministero della Giustizia (Itaalia justiitsministeerium).

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 2 Kaebaja väidab, et rahukohtunikud on täidetavate ülesannete seisukohast võrreldavad kutseliste kohtunikega, mistõttu peaks neil olema õigus teenistussuhtele.
- 3 Kaebaja märgib oma väite põhjenduseks, et rahukohtunikud: nagu kutselised kohtunikud, täidavad tsiviil- ja kriminaalasjades kohtuniku ülesandeid, arvestades seaduses sätestatud sisulise pädevuse ja nõude hinna piire; nad on osa justiitsministeeriumi struktuurist, kes on nende tööandja; nad peavad järgima eelnevalt kindlaksmääratud tööaega ja kohtuistungite kalendrit; neil on võrdselt iga teise avaliku sektori teenistujaga kohustus hoiduda kõrvaltegevustest, välja arvatud võimalus tegutseda advokaadina väljaspool oma kohtu tööpiirkonda; nad peavad täitma kutseliste kohtunikele kehtestatud kohustusi ja sarnaselt viimastele alluvad nad Consiglio Superiore della Magistratura (Itaalia kõrgem kohtute haldamise nõukogu) distsiplinaarjärelevalvele; nad saavad igakuist töötasu, mis koosneb kindlaksmääratud ja varieeruvast osast; rahukohtuniku keskmine brutopalk küünib 24 000 euronit; maksustamise seisukohast samastub rahukohtuniku sissetulek töölepingu alusel saadava sissetulekuga, millele kohalduvad avaliku sektori teenistujaga samad maksud (välja arvatud sotsiaalkindlustusmaks, kuna kaitse puudub).
- 4 Eelnevalt esitatud teabe põhjal väidab kaebaja, et Itaalia aukohtunikke käsitlevad õigusaktid on vastuolus liidu tööõigusnormidega ja Euroopa Kohtu 1. märtsi 2012. aasta otsusega O'Brien, C-393/10, milles leiti, et Ühendkuningriigi aukohtunike tegevus on sisuliselt sama võrreldes kutseliste kohtunike tegevusega, ja seega et, nende kahe kategooria erinev kohtlemine ei ole põhjendatud.

Eelotsusetaotluse põhjenduse kokkuvõte

Viidatud Euroopa Kohtu praktika

- 5 Eelotsusetaotluse esitanud kohus väidab Euroopa Kohtu praktikale viidates, et töötaja mõiste ei näi liidu õiguses ühetähenduslik, muutudes vastavalt käsitletavale kohaldamise valdkonnale, ning seda ei saa määratleda liikmesriikide õigusele viitamise kaudu (12. mai 1998. aasta kohtuotsus Martínez Sala, C-85/96, ja 13. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus Allonby, C-256/01). Euroopa Kohus tugineb selle ELTL artiklis 45 ette nähtud mõiste määratlusega seoses korduvalt kolmele objektiivsele kriteeriumile: töö tegelik ja tulemuslik laad, selle isiku juhtimisele allumine, kellele tööd tehakse, ja töö tasustatav laad (31. mai 1989. aasta kohtuotsus Bettray, C-344/87, 14. detsembri 1989. aasta kohtuotsus The Queen, C-3/87, 8. juuni 1999. aasta kohtuotsus Meeusen, C-337/97, ja 23. märtsi 2004. aasta kohtuotsus Collins, C-138/02).
- 6 Lisaks, Euroopa Kohtu kohaselt „tuleb mõistet „töötaja“ liidu õiguse tähenduses defineerida, lähtudes töösuhet iseloomustavatest objektiivsetest tunnustest ning võttes arvesse asjaomaste isikute õigusi ja kohustusi“, mistõttu „on [töösuhete oluline tunnus] asjaolu, et isik osutab teatava aja jooksul teisele isikule ja tema juhiste alusel teenuseid, mille eest saab tasu“ (4. detsembri 2014. aasta kohtuotsus FNV Kunsten Informatie en Media, C-413/13; 21. veebruari 2013. aasta kohtuotsus L.N., C-46/12, ja 10. septembri 2014. aasta kohtuotsus Haralambidis, C-270/13).
- 7 Euroopa Kohus on ELTL artikli 45 kohaldamisalasse lisanud ka muid töötajate liike, nagu osalise tööajaga töötajad, hooajatöötajad ja teised (23. märtsi 1982. aasta kohtuotsus Levin, C-53/81; 3. juuni 1986. aasta kohtuotsus Kempf, C-139/85; 26. veebruari 1992. aasta kohtuotsus Raulin, C-357/89, ja 21. juuni 1988. aasta kohtuotsus Brown, C-197/86).
- 8 Euroopa Kohus täpsustas lisaks, et juhul kui tehtav töö on sisuliselt sama, on osalist tööaega käsitleva raamkokkuleppega „vastuolus eristada siseriiklikus õiguses vanaduspensioniskeemile juurdepääsu osas täistööajaga kohtunikke ja osalise tööajaga kohtunikke, kellele makstakse päevatasu, välja arvatud juhul, kui sellist erinevat kohtlemist õigustavad objektiivsed põhjused; viimast peab hindama eelotsusetaotluse esitanud kohus“. Samuti ei piisa ainuüksi asjaolust, et kohtunikud kvalifitseeritakse kohtunikuameti kandjaks, selleks, et välistada viimased selles raamkokkuleppes ette nähtud õiguste subjektide ringist (1. märtsi 2012. aasta kohtuotsus O'Brien, C-393/10).
- 9 Seoses raamkokkuleppe klauslitega 4 ja 5 viidatakse Euroopa Kohtu praktikale, mis käsitleb vastavalt objektiivsete põhjuste mõistet kui ainsat põhjendust, mis võimaldab tähtjaliste töötajate ja alaliste töötajate erinevat kohtlemist (13. septembri 2007. aasta kohtuotsus Del Cerro Alonso, C-307/05) ning tähtjaliste töölepingute kuritarvitamist (7. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Santoro, C-494/16).

Eelotsusetaotluse põhjendus

- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole kindel, kas aukohtunikke käsitlevad Itaalia õigusnormid on kooskõlas liidu tööõigusega, kuna rahukohtuniku ametis täidetakse – vaatamata sellele, et nende teenistussuhet kvalifitseeritakse aukohustusena – õigusemõistmise ülesandeid, mis kattuvad täielikult kutseliste kohtunike ülesannetega või igal juhul nendega, mida täidab ametiasutuse alluvuses töötav töötaja.
- 11 See kohus märgib, et Itaalia väljakujunenud kohtupraktikas, eriti Corte di Cassazione (Itaalia kassatsioonikohus) praktikas, välistatakse siiski, et rahukohtuniku ametit võib määratleda avalik-õigusliku teenistussuhtena, kuna sellel puuduvad viimase põhilised omadused.
- 12 Avaliku sektori teenistujad valitakse nimelt konkursi teel, samas kui aukohtunike valik on poliitilis-kaalutuslikku laadi. Lisaks asetseb avalik teenistuja avaliku sektori organisatsioonis struktuuriliselt ja ametipõhiselt, samas kui auameti täitja asetseb selles üksnes funktsionaalselt. Auameti täitmise kohta puudub konkreetne õigusakt, aga avalikku teenistust reguleerib vastav põhikiri. Lisaks saab avaliku sektori teenistuja tegelikku ja tõelist töötasu, aga auameti täitja tasu puhul on tegemist hüvitisega. Viimasena on avaliku sektori teenistuja töösuhe üldiselt tähtjatu, aga auameti täitja töösuhe on tähtjaline.
- 13 Seega jäävad rahukohtunikud välja kõigist sotsiaalabi- ja sotsiaalkindlustusskeemidest ka osas, mis puudutab tervise-, emaduse ja perekonna kaitset, ja neil puudub põhiseaduse artiklis 36 sätestatud iga töötaja võõrandamatu õigus puhkusele.
- 14 Seevastu omavad kutselised kohtunikud avalik-õiguslikku töösuhet 30. märtsi 2001. aasta seadusandliku dekreeedi nr 165 artikli 3 tähenduses ja on niisiis töötajad.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et ainuüksi avaliku teenistuse töösuhete õiguslikust kvalifitseerimisest auametiks ei piisa, et välistada tavalise töösuhete faktiline olemasolu ja õigus sellele töösuhetele. Osalise tööajaga ja/või tähtjalise töölepinguga avaliku sektori töötajate diskrimineerimine ei ole põhjendatud objektiivsete ja läbipaistvate kriteeriumide alusel, kuna rahukohtunikke käsitlevad õigusnormid ei sisalda täpseid ja konkreetseid elemente, mis eristaksid rahukohtunike teenistussuhet. Selle asemel kasutatakse nende õigusnormide alusel väheste kuludega intensiivselt, jätkuvalt ja täisajaga ära rahukohtunike tööd, pakkumata neile ühtegi tagatist või sotsiaalkindlustushüvitist ja tagamata teenistuse jätkumist, kasutades põhjendamatu korduvaid tähtjalisi töösuheteid.
- 16 Lisaks ei ole erineva kohtlemise objektiivseid põhjuseid võimalik tuletada rahukohtuniku abstraktsest võimalusest tegutseda advokaadina väljaspool kohtu tööpiirkonda. Nagu Euroopa Kohus kinnitas kohtuotsuses O'Brien, C-393/10, seoses Ühendkuningriigi aukohtunikega, „ei ole [...] võimalik öelda, et

täistööajaga kohtunikud ja *recorder*'id ei ole võrreldavas olukorras, kuna tegemist on erinevate karjääridega“, sest otsustav on asjaolu, kas nende tegevus on sisuliselt kattuv.

- 17 Objektiivseteks põhjusteks ei saa ka olla kohtunike valimise kord ega makstava tasu formaalne kvalifitseerimine hüvitisena, võttes arvesse töösuhte selgelt kahepoolset olemust. Viimasena ei saa objektiivseks põhjuseks olla isegi mitte töösuhte tähtajaline kestus, kuna tähtajalise töölepinguga töötajal peavad põhimõtteliselt olema tähtajatu töölepinguga töötajaga samad õigused; lisaks on ametiaegade süstemaatiline pikaks ajaks pikendamine toonud kaasa auameti „püsivuse“. Seega vastupidiselt Corte di Cassazione (Itaalia kassatsioonikohus) seisukohale kuulub rahukohtunik kohtute töökorralduse organisatsioonilisse süsteemi.
- 18 Ka juhul, kui leitakse, et rahukohtuniku ameti eelnevalt viidatud tunnustes on objektiivseid põhjusi, mis põhjendavad viimaste kutselistest kohtunikest erinevat kohtlemist, siis võimaldab selline eristamine välistada üksnes õiguse nende täielikule samastamisele ja seega sellele, et rahukohtunikke ja kutselisi kohtunikke koheldakse tasustamise ja sotsiaalkindlustuse osas ühtemoodi, aga see ei saa tuua kaasa, et eitatakse mis tahes õiguseid, nagu õigus õiglasele töötasule, pensionile, tervise- ja emaduse kaitsele ning töösuhte jätkumisele tähtajalise töölepingu kuritarvitusliku korduva kasutamise korral.
- 19 Kõigele lisaks näib, et kõnealused Itaalia seadused on ebapiisavad, et kaitsta rahukohtunike poolse õigusmõistmise autonoomiat ja sõltumatust, mis on tagatud eelkõige harta artikliga 47 ja EIÕK artikliga 6.
- 20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb samuti, kas kõnealused Itaalia õigusnormid on kooskõlas raamkokkuleppe klausliga 5, osas, mis puudutab rahukohtuniku ametiaja süstemaatilist pikendamist, ka asjaolu tõttu, et töölepingu tähtajatuks töösuhteks muutmata jätmise eest ei ole ette nähtud „tõhusaid ja hoiatavaid“ sanktsioone.
- 21 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ei välista praegu Euroopa Kohtus menetletavad muud kohtuasjad, mille esemeks on aukohtunike käsitlevate Itaalia õigusnormide kooskõla liidu õigusega (kohtuasjad C-658/18 ja C-834/19), käesoleva eelotsusetaotluse asjakohasust, sest kahes viidatud kohtuasjas esitatud eelotsuse küsimused ei kata täielikult riigisisestes õigusnormides tuvastatud vastuolusid.
- 22 Eelnevatest kaalutlustest lähtudes otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse.