

Kohtuasi C-41/23**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

26. jaanuar 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

26. jaanuar 2023

Kaebajad ja apellandid:

AV

BT

CV

DW

Vastustaja ja vastustaja apellatsioonimenetluses:

Ministero della Giustizia

Põhikohtuasja ese

Selle tunnustamine, et kaebajatel, kes on aukohtunikud, on 1) õigus tähtajatule alluvuslikule töösuhtele avalikus sektoris, konkreetselt Ministero della Giustizias (justiitsministeerium, Itaalia), kutseliste kohtunikega samadel majanduslikel ja õiguslikel tingimustel, kutseliste kohtunike nimekirjades vastava teenistusstaaži kehtestamise kaudu; 2) õigus saada töötasu päevatasu alusel, mis on proportsionaalne töötasuga, mida teenivad tavakohtunikud, alates iga kaebajaga aukohtuniku suhte algse sõlmimise kuupäevast kuni nende suhete täisajaliseks ja tähtjatuks muutmiseni; 3) õigus tavakohtunikega samadele sotsiaal- ja pensionikindlustustagatistele, koos kindlustusloo koostamisega ning teenistusstaaži alusel koos kõigi majanduslike ja õiguslike soodustustega,

ajavahemikul, mis eelneb nimekirja kandmisele; 4) teise võimalusena tunnustada õigust kahjuhüvitisele seaduses sätestatud alluvusliku töösuhete pikendamise kuritarvitamise eest.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

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 tõlgendamine (EÜT 1999, L 175, lk 43; ELT eriväljaanne 05/03, lk 368);

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

Eelotsuse küsimused

1. Kas direktiivi 2003/88 artiklit 7 ja tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe klauslit 4 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis ei näe esimese astme kohtu aukohtunikele ja Vabariigi au-aseprokuröridele ette mitte mingit õigust saada hüvitist töövabal perioodil, kui tegevus on peatatud, ega õigust kohustuslikele sotsiaal- ja tervisekindlustustagatistele õnnetuste ja kutsehaiguste vastu?

2. Kas tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe klauslit 5 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille alusel võib aukohtunike tähtajalisele töösuhetele, mis kvalifitseerub teenistussuhteks, mitte alluvuslikuks töösuhteks avalikus sektoris, ja millele on ette nähtud algse ametisse nimetamise akti ja ainult ühe hilisema uuesti ametisse kinnitamise alusel sätestatud kord, kohaldada erinevaid üleriigilise tasandi seadustes sisalduvaid pikendusi, kui puuduvad tõhusad ja hojatavad sanktsioonid ning võimalus muuta kõnealused suhted tähtajatuteks töölepinguteks avalikus teenistuses, sellises faktilises olukorras, millel võib olla olnud adressaatide õiguslikus sfääris soodne hüvitav toime, kuna nende teenistust on sisuliselt automaatselt järgmiseks ajavahemikuks pikendatud?

Viidatud liidu õiguse sätted

Direktiivi 2003/88 artikkel 7;

Direktiivile 1999/70 lisatud raamkokkuleppe klauslid 4 ja 5.

Viidatud riigisiseseid sätteid

Põhiseadus, artiklid 102 ja 106

Kuninga 30. jaanuari 1941. aasta dekreet nr 12, kohtukorraldus (Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12, Ordinamento giudiziario);

Vabariigi Presidendi 9. mai 1994. aasta määrus nr 487 avaliku sektori töökohtadele juurdepääsu eeskirjade kohta ja konkursside, ühtsete konkursside korraldamise ja muude avalikele töökohtadele töölevõtmise vormide korra kohta (Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzioni nei pubblici impieghi);

28. juuli 1989. aasta seadusandlik dekreet nr 273 Vabariigi Presidendi 22. septembri 1988. aasta määruse nr 449, millega kehtestatakse sätteid kohtukorralduse uuele kriminaalmenetlusele ja alaealiste süüdistatavate suhtes läbiviidavale kriminaalmenetlusele kohandamise kohta, rakendamise, kooskõlastamise ja ülemineku eeskirjad (decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni);

30. märtsi 2001. aasta seadusandlik dekreet nr 165 avaliku sektori töökorralduse üldsätted (Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)

Asjaolude ja menetluse lühiülevaade

- 1 Neli kaebajat töötasid aastaid aukohtunikena (aukohtunikud esimese astme kohtus või aseprokurörid Vabariigi Prokuratuuris). Need ametikohad nähti algselt ette tähtjalisena Consiglio superiore della magistratura (Itaalia kõrgem kohtute haldamise nõukogu) otsusega ja justiitsministri määrusega, seejärel pikendati neid korduvalt iga kolme aasta järel. Esimese astme kohtule kaebuse esitamise hetkel oli kaebajate karjääri kestus vastavalt 21 aastat ja kaks kuud, 17 aastat ja kuus kuud, 18 aastat ning 17 aastat ja neli kuud. Kõik kaebajad on senini teenistuses.
- 2 Kaebajate arvates on tähtjalise töösuhte korduv pikendamine vastuolus liidu õiguse mitme sättega, eelkõige direktiivile 1999/70 lisatud raamkokkuleppe klauslitega 4 ja 5 ning direktiivi 2003/88 artikliga 7.
- 3 23. märtsil 2016 esitasid kaebajad selleks, et tunnustataks nende õigust tähtajatule alluvuslikule töösuhtele avalikus sektoris, koos kõigega, mis sellega töötasu ning sotsiaal- ja pensionikindlustustagatiste seisukohast kaasneb, kaebuse Tribunale amministrativo regionale per il Laziole (TAR Lazio; Lazio maakonna

halduskohus). Teise võimalusena nõudsid kaebajad, et hüvitataks kahju, mis tuleneb töösuhte pikendamiste kuritarvitamisest.

- 4 TAR Lazio (Lazio maakonna halduskohus) lükkas kaebuse 1. septembri 2021. aasta otsusega tagasi.
- 5 Kaebajad esitasid tagasilükkava otsuse peale apellatsioonkaebuse Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), eelotsusetaotluse esitanud kohtule. Apellatsioonkaebuse põhjenduseks väidavad kaebajad muu hulgas, et TAR Lazio (Lazio maakonna halduskohus) rikkus õigusnormi, kui ta pidas liidu õiguse tõlgendamise küsimusi ebaolulisteks.
- 6 Põhikohtuasjas lisasid AV ja BT dokumentidesse nende poolt 2015. aastal Euroopa Komisjonile esitatud kaebuse, mis registreeriti numbriga 7779/15/EMPL, millega nad palusid kontrollida aukohtunike õigusliku ja majandusliku olukorra kooskõla Euroopa õigusaktidega. Vastuse kohaselt, mille kaebajad komisjonilt said, „tõstatavad aukohtunikke käsitlevad riigisisised õigusaktid ja riigisisene praktika küsimuse kooskõlast direktiivile [1999/70] lisatud raamkokkuleppe klauslitega 4 ja 5 ning direktiivi [2003/88] artiklis 7 sätestatud tasulise põhipuhkuse õigusega“.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 7 Kaebajad nõuavad, et neid koheldaks kutseliste tavakohtunikega majanduslikult ja õiguslikult võrdväärsena. Lisaks nõuavad nad oma töösuhte alaliseks muutmist, kuna leiavad, et nad on kannatanud kahjulikke tagajärgi, mis tulenevad ametisse nimetamise määruste kuritarvituslikust ja korduvalt pikendamisest.
- 8 Vastustaja, Ministero della Giustizia (justiitsministeerium, Itaalia) arvates ei saa kutseliste kohtunike majandusõiguslikku olukorda automaatselt aukohtunikele laiendada, kuna esimesed täidavad ainult kohtunike ülesandeid, aga teised täidavad oma ülesandeid pelgalt konkureerivalt muu kutsega. Lisaks on aukohtuniku ülesannetel eranditult ajutine iseloom, neid täidetakse nii, et see tagab kooskõla erinevate töö- või kutsetegevustega tegelemisega ega määratle avaliku sektori suhet.
- 9 Seda suunist järgitakse järjepidevalt ka Corte di Cassazione (kassatsioonikohus, Itaalia) kohtupraktikas.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühiülevaade

- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab kõigepealt asjakohaseid Itaalia õigusnorme.
- 11 Itaalia põhiseaduse artiklis 106 on pärast seda, kui sätestatakse põhimõte, mille kohaselt „kohtunikud nimetatakse ametisse konkursi alusel“, ette nähtud, et

„kohtukorraldust reguleeriva seadusega võib lubada, et ametisse nimetatakse – ka valitud – aukohtunikke, kes täidavad kõiki ülesandeid, mis on üksikkohtunikel“.

- 12 Selles osas sisaldas kuninga 30. jaanuari 1941. aasta dekreeidi nr 12, mis käsitleb kohtukorraldust, käesolevas kohtuasjas kohaldatav redaktsioon teatud sätteid, mis reguleerisid aukohtunike ametisse määramist, keda erinevalt kutselistest kohtunikest ei valita avaliku konkursi kaudu, ning nende ülesannete täitmist ja õiguslikku ja majanduslikku kohtlemist.
- 13 Eelkõige oli kuninga dekreeidi artiklis 42^{ter} sätestatud, et „esimese astme kohtu aukohtunikud määratakse ametisse justiitsministri määrusega, kooskõlas Consiglio superiore della magistratura (Itaalia kõrgem kohtute haldamise nõukogu) otsusega“.
- 14 Lisaks oli kuninga sama dekreeidi artiklis 42^{quater} ette nähtud, et „advokaadid ja praktikandid, kes võivad anda õigusabi, ei või tegeleda advokaadi kutsealaga kohtutes, mis asuvad selle esimese astme kohtu tööpiirkonnas, kus nad aukohtuniku ülesandeid täidavad, ning nad ei või hilisemates etappides esindada või kaitsta pooli menetlustes, mida viiakse läbi samades kohtutes“.
- 15 Kuninga sama dekreeidi artikli 42^{quinqüies} kohaselt „esimese astme kohtu aukohtunikud nimetatakse ametisse kolmeksaastaks. Selle möödudes võib aukohtuniku uuesti ametisse kinnitada ainult ühel korral“.
- 16 Viimasena on kuninga dekreeidi artiklis 42^{septies} ette nähtud, et „[...] aukohtunikule on ette nähtud ainult hüvitised ja muud õigused, mis on seaduses sõnaselgelt sätestatud konkreetse viitega autenistussuhtele“.
- 17 See-eest seoses Vabariigi au-aseprokuröri isikuga on viidatud kuninga dekreeidi artiklis 71 sätestatud, et au-aseprokurörid „nimetatakse ametisse korra alusel, mis on ette nähtud esimese astme kohtute aukohtunike ametisse nimetamiseks“.
- 18 Lisaks on kehtivates õigusaktides pädevusega seoses kokkuvõtlikult ette nähtud, et aukohtunikele võib anda ainult vähetähtsaid tsiviil- või kriminaalasju, ja seoses töötasuga, et seda makstakse igapäevase hüvitise kujul, ka peetud kohtuistungite arvu või töötatud tundide alusel.
- 19 Seejärel meenutab eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtu 16. juuli 2020. aasta otsust UX, C-658/18 (EU:C:2020:572), Itaalia rahukohtunike õigusliku ja majandusliku staatuse valdkonnas, ja 7. aprilli 2022. aasta otsust PG, C-236/20 (EU:C:2022:263), milles käsitletakse Itaalia riigi vastutust rahukohtunikele tasulise puhkuse tunnustamata jätmise eest.
- 20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et need kohtuotsused on kohaldatavad ka põhikohtuasjas, arvestades rahukohtunike, esimese astmete kohtute aukohtunike ja Vabariigi au-aseprokuröride täidetavate ülesannete ühist auameti laadi.

- 21 Ta märgib aga, et riigisiseses õiguses ei saa vastavalt nii Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) kui ka Corte di Cassazione (kassatsioonikohus) väljakujunenud kohtupraktikale kutseliste kohtunike majandusõiguslikku olukorda automaatselt aukohtunikele laiendada, kuna ühed täidavad ainult kohtuniku ülesandeid, samas kui teised täidavad neid pelgalt konkureerivalt.
- 22 Lisaks erinevalt kutselistest kohtunikest on aukohtunike tööl ajutine iseloom, seda tehakse nii, et see tagab kooskõla erinevate töö- või kutsetegevustega tegelemisega ega määratle avaliku sektori töösuhet.
- 23 Lisaks töölevõtmise erinevale korrale ja kohtuniku täidetavate ülesannete mittevälisstavale ja ebapidevale laadile on erineva kohtlemise aluseks teenistussuhte ajutine kestus, kohtuvaidluste liikidele ja menetletud kohtuasjade keerukuse tasemele seaduses ette nähtud erinevad piirangud ning sellest tulenev erinev tasustamise (hüvitavat, mitte tasustavat liiki) kord.
- 24 Järelikult ei ole selline erinev kohtlemine diskrimineeriv, vaid seda põhjendavad sõltumatud ja objektiivsed kaalutlused.
- 25 Riigisiseses õiguses eristatakse töösuhet ja teenistussuhet: esimese mõistega viidatakse alluvuslikule töösuhtele avalikus sektoris (tähtajatu, tähtajaline või osalise ajaga töö), kuid teise all mõeldakse ülesannete andmist seaduse sätte või avaliku sektori akti põhjal, ilma et sellega kaasneks tingimata töösuhte sõlmimine.
- 26 See tähendab, et kui avalikud teenistujad, sealhulgas kutselised kohtunikud, loovad avaliku sektoriga õigussuhte, siis aukohtunikud sõlmivad avaliku sektoriga vaid teenistussuhte.
- 27 See kajastub ka kuninga dekreeedi artikli 4 teksti sisus, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab, mille kohaselt kutselised kohtunikud „moodustavad“ kohtukorralduse, samas kui aukohtunikud „kuuluvad“ sellesse.
- 28 Erinevate mõistete kasutamine ei ole iseenesest eesmärk ega juhuslik, vaid väljendab sisulisel tasandil, veel enne õiguslikku tasandit, põhjuseid, miks tegemist on subjektiivselt erinevate isikutega ja erinevate õiguslike ja majanduslike staatustega, mida ei saa omavahel võrrelda.
- 29 Tavaliste kohtute puhul on pädevad tingimata kutselised kohtunikud, samas kui aukohtunikele on ette nähtud võimalus omandada pädevus üksnes juhul, kui ta täidab kohtuniku ülesandeid takistuse või kutseliste kohtunike puudumise korral.
- 30 Asjaolu, et aukohtunikel on kutseliste kohtunikega sarnased kohustused, on ainult täidetavate ülesannete tagajärg, kuna kohtute tegevust peavad iseloomustama samad tagatised, sõltumata selle kohtuniku staatusest, kes kõnealuse tegevusega tegeleb.

- 31 Järelikult on tegemist nende kohustuste üksnes funktsionaalse laiendamisega, mis on vajalikud, et tagada erapooletuse ja sõltumatuse põhimõtte järgimine, mis iseloomustavad kohtute kõikide ülesannete täitmist.
- 32 9. detsembri 2020. aasta kohtuotsusega nr 267/2020 tunnustas Corte costituzionale (konstitutsioonikohus), viidates ülesannetele, mida au-rahukohtunikud tegelikult täidavad, nimetatud kohtunike õigust saada tagasi õigusabikulud, mis väidetavalt kanti, põhjusel, et see soodustus „ei ole seotud töösuhte [...] vaid teenistussuhtega“ ning et „arvestades kohtupidamise ülesande iseloomu ja selle esmast tähtsust põhiseaduslikus raamistikus, on ebamõistlik, et seadusega tunnustatakse õigusabikulude tagastamist ainult „talaari kandva“ kohtuniku puhul, mitte ka rahukohtunike puhul, samas kui mõlemale on võrdse olulisusega vaja tagada rahulik ja erapooletu tegevus, mida ei mõjuta võimalike ja isegi põhjendamatute vastutushagidega seotud majanduslikud ohud“.
- 33 Eelnevatest kaalutlustest järeldab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et aukohtunike erinev õiguslik ja majanduslik kohtlemine võrreldes kutseliste tavakohtunikega: i) vastab objektiivsetele ja läbipaistvatele vajadustele ning seda põhjendab täpsete ja konkreetsete tõendite olemasolu, mis eristavad kahe subjektiivse isiku vahelist tööolukorda; ii) vastab tegelikule vajadusele, arvestades kohtute ülesannetes osalemise laadi, kvaliteeti ja – ka tunnilist – hulka, konkreetseid kohustusi, mille eest kohtunikud peavad vastutuse võtma, ja nende kohustuste täitmiseks nõutavat erinevat kvalifikatsioonitaset; iii) aitab proportsionaalselt ja rangelt hädavajalikes piires saavutada liikmesriigi sotsiaalpoliitika seaduslikku eesmärki; iv) ei proovi kehtestada halvemaid ega diskrimineerivaid töötingimusi.
- 34 Järelikult leiab ta, et asjassepuutumatus tõttu ei ole täidetud eeldused Euroopa Kohtule kaebajate teise küsimusega (õigus tähtajatule alluvuslikule töösuhtele ja õigus töötasu saamisele päevatasu alusel, proportsionaalselt kutselisele kohtunikule ettenähtuga) seoses eelotsusetaotluse esitamiseks.
- 35 Ta kahtleb aga, kas töötingimuste valdkonna riigisisised õigusnormid on liidu õigusega kooskõlas osas, milles aukohtunikud jäetakse täielikult ilma igasugusest õigusest tasulisele puhkusele ning igat liiki tervise- ja sotsiaalkindlustustagatistest (esimene eelotsuse küsimus).
- 36 Selles osas viitab ta esiteks Euroopa Kohtu praktikale, mida meenutati eespool punktis 17, ja teiseks asjaolule, et sätted, mis on vaatluse all põhikohtuasjas, tunnustati kehtetuks 13. juuli 2017. aasta seadusandliku dekreediga nr 116 aukohtunike süsteemi struktuurne reform ja muud rahukohtunike kohta käivad sätted ning üleminekukord teenistuses olevate aukohtunike jaoks vastavalt 28. aprilli 2016. aasta seadusele nr 57 (decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57).

- 37 Viidatud seadusandlikus dekreedis tunnustatakse aukohtunike sotsiaal- ja pensionikindlustustagatise, nähes ette nii õiguse hüvitisele töövabal perioodil tegevuse peatamise ajaks kui ka kohustusliku sotsiaal- ja tervisekindlustuse õnnetuste ja kutsehaiguste vastu. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates võis see tulevikuks anda kehtiva hüvitusmeetme põhikohtuasjas *ratione temporis* kohaldatava korra tegelikult puudulikule, põhjendamatule, ülemäärasele ja ebaproportsionaalsele sättele.
- 38 Lisaks on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et viidatud seadusandliku dekreeди sätteid võib põhikohtuasjas analoogia alusel kohaldada.
- 39 Viimasena kahtleb ta, kas liidu õigusega on kooskõlas hilisemate pikendamiste arvu käsitlevad riigisisesed sätted, olukorras, kus i) töösuhe, mille aukohtunik õigusasutustega loob, on tähtajaline suhe, mis kvalifitseeritakse teenistussuhteks, mitte avaliku sektori töösuhe, ning sellele on ette nähtud kord, mis põhineb algsel ametisse nimetamise aktil ja ainult ühel hilisemal uuel ametisse kinnitamisel, ning ii) avalikule sektorile ei ole ette nähtud ei ennetavaid hoiatusmeetmeid ega ka tõhusaid sanktsioone ning on välistatud isegi võimalus muuta teenistussuhe tähtajatuks avaliku sektori töösuhteks (teine eelotsuse küsimus).
- 40 Eelkõige on kahtlus seotud ka põhjendustega, mille riigi seadusandja on teenistussuhte korduvate pikendamiste toetuseks esitanud, mis keskenduvad vajadusele oodata ära aukohtute süstemaatiline reform ja tagada samal ajal õigusemõistmise järjepidevus. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas need põhjendused saab kvalifitseerida objektiivseteks ja läbipaistvateks põhjusteks, mis on osa kaalutusõigusest, mida liikmesriigid võivad kasutada sotsiaalpoliitika eesmärkide korral, mis võivad pikendamise mehhanismi kasutamist põhjendada.
- 41 Lõpetuseks rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et faktiline olukord, mis võib aukohtunikele pärast kehtivate õigusnormide kohaldamist tekkida, võib kaasa tuua ka soodsa hüvitava toime nende õiguslikus sfääris, kuna nad saavad ülesannete pikendamise ajal sisuliselt automaatset kasu.