



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
MACIEJ SZPUNAR  
esitatud 17. juulil 2014<sup>1</sup>

**Liidetud kohtuasjad C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13**

**Raffaella Mascolo (C-22/13),  
Alba Forni (C-61/13),  
Immacolata Racca (C-62/13)**

versus

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**

ja

**Fortuna Russo (C-63/13)**

versus

**Comune di Napoli**

(eelotsusetaotlused, mille on esitanud Tribunale di Napoli (Itaalia))

ning

**Carla Napolitano,**

**Salvatore Perrella,**

**Gaetano Romano,**

**Donatella Cittadino,**

**Gemma Zangari**

versus

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (C-418/13)**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Corte costituzionale (Itaalia))

Eelotsusetaotlus — Sotsiaalpoliitika — Direktiiv 1999/70/EÜ — Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Töandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) raamkokkulepe tähtjalise töö kohta — Järjestikused tähtjalised töölepingud — Riigikooli sektor — Klausli 5 punkt 1 — Meetmed, mille eesmärk on takistada järjestikuste tähtjaliste lepingute kuritarvituslikku kasutamist — Mõiste „objektiivsed alused”, mis õigustavad selliseid lepinguid — Sanktsioonid — Kahju hüvitamise puudumine — Keeld määramata tähtajaga töösuhteks ümber kvalifitseerida

### I. Sissejuhatus

1. Kas niisugused siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad sõlmida tähtjalisi töölepinguid õpetajate ning haldus-, tehniliste ja abipersonali kategooria töötajatega, kes on riigikooli sektorisse tööle võetud pikaajalise asendamise eesmärgil, see tähendab paljudeks aastateks, kui töötajate leidmise konkursside läbiviimiseks ei ole konkreetset tähtaega kindlaks määratud, kujutavad endast piisavaid meetmeid, et

<sup>1</sup> — Algkeel: prantsuse.

vältida ja sanktsioneerida niisuguste lepingute kuritarvitavat kasutamist tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe<sup>2</sup> klausli 5 mõttes? Sisuliselt sellise küsimuse esitasid Euroopa Kohtule seoses raamlepinguga Tribunale di Napoli (Napoli esimese astme kohus, Itaalia) (kohtuasjad C-22/13 ja C-61/13–C-63/13) ja Corte costituzionale (Itaalia konstitutsioonikohus) (kohtuasi C-418/13).

## II. Õiguslik raamistik

### A. Liidu õigus

#### 1. Direktiiv 1999/70

#### 2. Direktiivi artikkel 1 sätestab:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on jõustada tööandjate ja töövõtjate vaheliste üldorganisatsioonide (ETUC, UNICE ja CEEP) vahel [...] sõlmitud raamkokkulepe [...], mis on direktiivile lisatud.”

3. Raamkokkuleppe klausli 1 „Eesmärk” kohaselt on raamkokkuleppe eesmärk esiteks parandada tähtajalise töötamise kvaliteeti, tagades mittediskrimineerimise põhimõtte kohaldamise, ja teiseks luua raamistik, et vältida kuritarvitusi, mis võiksid tuleneda järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamisest.

#### 4. Raamkokkuleppe klausli 4 „Mittediskrimineerimise põhimõte” punktis 1 on ette nähtud:

„Töötingimuste osas ei kohelda tähtajalisi töötajaid vähem soodsalt kui võrreldavaid alalisi töötajaid seetõttu, et neil on tähtajaline tööleping või töösuhe, välja arvatud juhtudel, kui erinevaks kohtlemiseks on objektiivsed põhjused.”

#### 5. Raamkokkuleppe klausel 5 „Meetmed kuritarvituste vältimiseks” sätestab:

„1. Järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise võimaliku kuritarvitamise vältimiseks kehtestavad liikmesriigid, olles kooskõlas siseriikliku õiguse, kollektiivlepingute või praktikaga konsulteerinud tööturu osapooltega, ja/või tööturu osapooled konkreetsete sektorite ja/või töötajakategooriate vajadusi arvestades ühe või mitu järgmistest meetmetest, juhul kui kuritarvituste vältimiseks puuduvad samaväärsed juriidilised meetmed:

- a) objektiivsed alused, mis õigustaksid selliste töölepingute või töösuhete uuendamist;
- b) järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete maksimaalne kogukestus;
- c) selliste töölepingute või töösuhete uuendamiste arv.

2. Liikmesriigid, olles konsulteerinud tööturu osapooltega, ja/või tööturu osapooled määravad vajaduse korral kindlaks, millistel tingimustel tähtajalisi töölepinguid või töösuhteid:

- a) loetakse järjestikusteks;
- b) loetakse määramata tähtajaga töölepinguteks või töösuheteks.”

2 — 18. märtsi 1999. aastal sõlmitud raamkokkulepe (edaspidi „raamkokkulepe”), mis on ära toodud nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivi 1999/70/EÜ (nõukogu direktiiv, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta) (EÜT L 175, lk 43; ELT eriväljaanne 05/03, lk 368) lisas.

## 2. Direktiiv 91/533/EMÜ

6. Direktiivi 91/533/EMÜ<sup>3</sup> eesmärk on tagada töötajate teavitamine töölepingu või töösuhte peamistest tingimustest.

7. Selle direktiivi artikli 2 lõige 1 sätestab:

„Tööandja on kohustatud teavitama töötajat, kelle suhtes käesolevat direktiivi kohaldatakse (edaspidi „töötaja”), töölepingu või töösuhte olulistest aspektidest.”

8. Direktiivi artikli 2 lõike 2 punkti e kohaselt hõlmab töötaja teavitamine muu hulgas elementi „ajutise töölepingu või töösuhte puhul selle eeldatav kestus”.

9. Sama direktiivi artikli 8 lõige 1 näeb ette:

„Liikmesriigid võtavad oma siseriiklikes õigussüsteemides meetmeid võimaldamaks töötajatel, kes leiavad, et neid on käesolevas direktiivis sätestatud nõuete eiramise tõttu õigusvastaselt koheldud, taotleda oma õiguste kaitset kohtu kaudu, olles vastava võimaluse korral esmalt pöördunud teiste pädevate organite poole.”

## B. Itaalia õigus

10. Itaalia Vabariigi põhiseaduse artikli 117 esimeses lõigus on ette nähtud, et „[r]iik ja maakonnad teostavad seadusandlikku võimu kooskõlas põhiseaduse ning ühenduse õiguskorrast ja rahvusvahelistest kohustustest tulenevate piirangutega”.

11. Itaalias reguleerib avalikus sektoris tähtjaliste töölepingute sõlmimist 30. märtsi 2001. aasta seadusandlik dekreet nr 165 avaliku sektori asutuste töökorralduse üldeeskirjade kohta (decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, edaspidi „GURI” nr 106 regulaarne lisa, 9.5.2001, edaspidi „seadusandlik dekreet nr 165/2001”).

12. Selle dekreeidi (muudetud 3. augusti 2009. aasta seadusega nr 102, mis käsitleb 1. juuli 2009. aasta dekreetseaduse nr 78) (mis käsitleb kriisivastaseid meetmeid ja Itaalia rahvusvahelistel missioonidel osalemise tähtaegade pikendamist) (sellesse tehtud muudatustega seadusena kinnitamist) (legge n. 102 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1°luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali) (GURI nr 179 regulaarne lisa, 4.8.2009) artikkel 36 „Töötajate töölevõtmise ja töötamise paindlikud lepinguvormid” näeb ette:

„1. Tavapäraste vajaduste katteks palkavad ametiasutused personali üksnes määramata tähtajaga töölepingu alusel vastavalt artiklis 35 sätestatud menetlusele.

2. Ajutiste ja erakorraliste vajaduste katteks võivad ametiasutused personali palkamisel kasutada paindlikke töölevõtmise ja töölepingu vorme, mis on ette nähtud tsiviilkoodeksis ja ettevõttes töötamist reguleerivates seadustes, pidades sealjuures kinni kehtivatest töölevõtmise menetlustest. Ilma et riivataks administratsiooni pädevust määratleda oma organisatsioonilised vajadused vastavalt kehtivates õigusnormides sätestatule, on tähtjalised töölepingud reguleeritud üleriigiliste kollektiivlepingutega [...].

3 — Nõukogu 14. oktoobri 1991. aasta direktiiv tööandja kohustuse kohta teavitada töötajaid töölepingu või töösuhte tingimustest (EÜT L 288, lk 32; ELT erivaljaanne 05/02, lk 3).

3. Et võidelda paindliku töötamise kasutamise kuritarvitamise vastu, koostavad ametiasutused hiljemalt iga aasta 31. detsembriks, tuginedes riigihalduse ja innovatsiooni ministri suunistes toodud konkreetsetele juhistele ning ilma et see tooks asutuse eelarve jaoks kaasa uusi või kõrgendatud väljaminekuid, analüütilise infoaruande kasutatud paindliku töötamise kategooriate kohta, mis tuleb esitada hiljemalt iga aasta 1. jaanuaril hindamis- või sisekontrolliorganitele, mis on nimetatud 30. juuli 1999. aasta seadusandlikus dekreedis nr 286, ning ministrite nõukogu eesistuja avaliku teenistuse osakonnale, kes koostab parlamendile esitatava aastaaruande. Paindliku töötamise eeskirjade eiramise eest vastutavale asutuse juhile ei maksta tulemustasu.

[...]

5. Töötajate töölevõtmist ja tööd puudutavate imperatiivsete õigusnormide rikkumine avaliku sektori asutuste poolt ei saa tuua kaasa nende asutustega määramata tähtajaga töölepingute sõlmimist, vaid kohaldatakse võimalikku vastutust ja sanktsioone puudutavaid sätteid. Asjaomasel töötajal on õigus imperatiivsete õigusnormidega vastuolus tehtud tööst tuleneva kahju hüvitamisele. [...].”

13. Eelotsusetaotlustes toodud infost nähtub, et tähtjalist töötamist riigiasutustes reguleerib ka 6. septembri 2001. aasta seadusandlik dekreet nr 368, millega võetakse üle direktiiv 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtjalise töö kohta (decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), (*GURI* nr 235, 9.10.2001, lk 4; edaspidi „seadusandlik dekreet nr 368/2001”).

14. Seadusandliku dekreeidi nr 368/2001 artikli 5 lõige 4 *bis* (mis lisati 24. detsembri 2007. aasta seadusega nr 247 ja mida muudeti 25. juuni 2008. aasta dekreetseadusega nr 112) sätestab:

„Ilma et see piiraks eelmistes lõigetes sätestatud lepingute järgnemist käsitlevate õigusnormide kohaldamist ning kui riigi, kohalikul või ettevõtte tasandil riigi kõige suurema esindatuse tasemega töötajate ametiühinguorganisatsioonide ja tööandjate organisatsioonide sõlmitud kollektiivlepingutes ei ole teisiti ette nähtud, loetakse juhul, kui samaväärsete tööülesannete täitmiseks sõlmitud tähtjaliste töölepingute üksteisele järgnemise tulemusena on töösuhe sama tööandja ja sama töötaja vahel ületanud koos pikenduste ja uuendamistega kokku kolmkümmend kuus kuud, arvestamata katkestusperioode kahe lepingu vahel, töösuhet määramata tähtajaga töösuhteks [...]”.

15. Seadusandliku dekreeidi nr 368/2001 artikli 10 lõige 4 *bis* (mis lisati 12. juuli 2011. aasta seadusega nr 106 seadusena kinnitatud 13. mai 2011. aasta dekreetseaduse nr 70 (edaspidi „dekreetseadus nr 70/2011”) artikli 9 lõikega 18 (*GURI* nr 160, 12.7.2011)) näeb ette:

„[...] käesoleva dekreeidi kohaldamisalasse ei kuulu ka õpetajate ja abiteenistujate [haldus-, tehniline ja abipersonal, edaspidi „abiteenistujad”] asendamiseks sõlmitud tähtjalised töölepingud, arvestades vajadusega tagada haridusteenuse pidev pakkumine ka juhul, kui nii määramata tähtajaga töösuhtes kui ka tähtjalises töösuhtes õpetajad või abiteenistujad ei saa ajutiselt oma tööülesandeid täita. Igal juhul ei ole selliste töölepingute suhtes kohaldatav käesoleva dekreeidi artikli 5 lõige 4 *bis*.”

16. Õpetajate ja abiteenistujate tähtjalisi töösuhteid reguleerib 3. mai 1999. aasta seaduse nr 124, mis käsitleb koolipersonali puudutavaid kiireloomulisi sätteid (legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) (*GURI* nr 107, 10.5.1999), mida on muudetud 25. septembri 2009. aasta dekreetseadusega nr 134 ning mis kinnitati – muudatusi arvestades – seadusena 24. novembri 2009. aasta seadusega nr 167 (*GURI* nr 274, 24.11.1999, edaspidi „seadus nr 124/1999”) artikkel 4. Kohtuasjades C-22/13 ja C-61/13–C-63/13 eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei ole see seadus kohaldatav kohaliku tasandi koolidele, mille suhtes kehtivad seadusandlikud dekreedid nr 165/2001 ja nr 368/2001.

17. Seaduse nr 124/1999 artiklis 4 on sätestatud:

„1. Keskkooli ja põhi- või algkooli õpetajakohad, mis on 31. detsembriks tegelikult täitmata ja vabad ning mis jäävad tõenäoliselt täitmata ja vabaks kogu õppeaastaks, võib juhul, kui neid ei ole võimalik täita provintsile ette nähtud määra kohaselt tööle võetud koosseisuliste õpetajatega või üle selle määra tööle võetud õpetajatega ning kui neile kohtadele ei ole koosseisulisi töötajaid mis tahes alusel määratud, täita aastase tähtajaga asenduslepingute alusel seniks, kuni koosseisuliste õpetajate töölevõtmiseks on konkurss läbi viidud.

2. Selliste täidetud õpetajakohtade täitmine, mis on enne 31. detsembrit muutunud tegelikult vakantseks ja on seda kooliaasta lõpuni, kasutatakse tähtajalisi, õppetöö lõpuni kestvaid asenduslepinguid. Õppetöö lõpuni kestvaid tähtajalisi asenduslepinguid kasutatakse ka selliste õpetundide tagamiseks, mis ei võimalda moodustada täisajaga õpetajakohta.

[...]

11. Eelnevate lõigete sätteid kohaldatakse ka [abiteenistujatele]. [...]

[...]

14 *bis*. Lõigetes 1, 2 ja 3 ette nähtud tähtajalised asenduslepingud, mis on vajalikud haridusteenuse pideva pakkumise tagamiseks, saavad muutuda määramata tähtajaga töösuheteks ainult kehtivate õigusnormidega kooskõlas toimuva ametissenimetamise käigus ning niisuguste värbamisnimekirjade alusel, mis on ette nähtud käesoleva seaduse ja 27. detsembri 2006. aasta seaduse (muudetud kujul) nr 296 artikli 1 lõike 605 punktis c.”

18. Haridusministeeriumi 13. juuni 2007. aasta dekreedid nr 131 (decreto del Ministero della pubblica istruzione, n. 131) artikli 1 kohaselt võib õpetajate ja haldustöötajate kohtade täitmiseks kasutada kolme tüüpi asenduslepinguid:

- aastased asenduslepingud kohtade puhul, mis on täitmata ja vabad, kuna neil kohtadel pole koosseisulist töötajat;
- ajutised asenduslepingud, mille tähtaeg on õppetöö lõpp, kohtade puhul, millel on töötaja olemas, kuid mis on parajasti vabad, ja
- ajutised asenduslepingud kõigi muude vajaduste katmiseks ehk lühiajalised asenduslepingud.

19. Seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõikes 14 *bis* mainitud õpetajate ametissenimetamist reguleerivad 16. aprilli 1994. aasta seadusandliku dekreedid nr 297, millega kinnitatakse igat tüüpi koolides kõikidel tasemetel õpetamist käsitlevate õigusnormide konsolideeritud redaktsioon (decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione) (*GURI* nr 115 regulaarne lisa, 19.5.1994, edaspidi „seadusandlik dekreet nr 297/1994”), artiklid 399 ja 401.

20. Seadusandliku dekreedid nr 297/1994 artikli 399 lõige 1 sätestab:

„Eel-, alg- ja keskkooli, sh kunstigümnaasiumide ja –instituutide õpetajakohtadest täidetakse vastaval õppeaastal vabade kohtadest 50% tunnistuste ja eksamite baasil toimuva konkursi korras ning ülejäänud 50% artiklis 401 nimetatud alaliste värbamisnimekirjade alusel.”

21. Määruse artikli 401 lõiked 1 ja 2 sätestavad:

„1. Värbamisnimekirjad, mis on koostatud eel-, alg- ja keskkooli, sh kunstigümnaasiumide ja – instituutide õpetajakohtade täitmiseks eranditult tunnistuste baasil toimuvate konkursside tulemusena, muudetakse alalisteks värbamisnimekirjadeks, mida peab kasutama artikli 399 lõikes 1 mainitud ametissenimetamisel.

2. Lõikes 1 nimetatud alalisi värbamisnimekirju täiendatakse regulaarselt, kandes nimekirja õpetajad, kes on läbinud tunnistuste ja eksamite baasil toimunud viimase maakondliku konkursi vastava taseme ja koha jaoks, ning õpetajad, kes on taotlenud enda ülekandmist mõne teise provintsi vastavast alalisest värbamisnimekirjast. Samaaegselt uute taotlejate lisamisega vaadatakse üle ka juba nimekirjas olevate kandidaatide järjestus.”

### III. Põhikohtuasja aluseks olevad asjaolud

#### A. Kohtuasjad C-22/13 ja C-61/13–C-63/13

22. R. Mascolo, A. Forni, I. Racca ja F. Russo töötasid järjestikuste tähtajaliste töölepingute alusel, R. Mascolo, A. Forni ja I. Racca õpetajana Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (haridus-, kõrgharidus- ja teadusministeerium, edaspidi „Ministero”) teenistuses ning F. Russo õpetajana Comune di Napoli (Napoli kommuun) teenistuses. Mainitud lepingute alusel töötasid nad vastavate tööandjate juures järgmiste perioodide vältel: R. Mascolo kokku 71 kuud 9-aastase perioodi vältel (vahemikus 2003–2012); A. Forni kokku 50 kuud ja 27 päeva 5-aastase perioodi vältel (vahemikus 2006–2012); I. Racca kokku 60 kuud 5-aastase perioodi vältel (vahemikus 2007–2012), ja F. Russo kokku 45 kuud ja 15 päeva 5-aastase perioodi vältel (vahemikus 2006–2011).

23. Kuna põhikohtuasja hagejate hinnangul on need järjestikused tähtajalised töölepingud ebaseaduslikud, esitasid nad Tribunale di Napoliile hagi, milles nõuavad esiteks nende tähtajaliste lepingute ümberkvalifitseerimist määramata tähtajaga töösuheteks, ametikohale nimetamist<sup>4</sup> ning sellise töötasu maksmist, mis vastab lepingutevahelistele perioodidele, st ajavahemikele ühe lepingu lõppemisest järgmise lepingu kehtimahakkamiseni, ning teise võimalusena tekkinud kahju hüvitamist.

24. Ministero ja Comune di Napoli on seevastu seisukohal, et seadusandliku dekreeedi nr 165/2001 – mida on muudetud seadusega nr 102 – artikkel 36 välistab töösuhte ümberkvalifitseerimise. Seadusandliku dekreeedi nr 368/2001 artikli 5 lõige 4 *bis* ei kuulu kohaldamisele, arvestades sama dekreeedi artikli 10 lõiget 4 *bis*, mis lisati dekreetseaduse nr 70/2011 artikli 9 lõikega 18. Lisaks ei ole põhikohtuasja hagejatel õigust ka kahju hüvitamisele, sest töölevõtmise menetlus oli seaduslik ning igal juhul ei ole tõendatud niisuguste asjaolude esinemist, mis annaksid tunnistust rikkumisest. Kuna tähtajalised töölepingud ei olnud omavahel seotud ega kujutanud seega endast eelnevate lepingute jätkamist ega pikendamist, siis ei esinenud ka kuritarvitamist.

25. Eelotsusetaotluse esitanud kohtus toimuvates menetlustes on põhiküsimus Itaalia riigi poolt riigikooli sektori määramata tähtajaga töötajate asendamisel kasutatava korra kokkusobimatus raamkokkuleppe klausliga 5. Tribunale di Napoli märgib, et kõnesolev kord põhineb värbamisnimekirjadel, kuhu asendusõpetajad on kantud staaži alusel. Nende ametissenimetamine saab toimuda lähtuvalt nimekirjades kõrgemale kohale tõusmisest ja sõltub vabade kohtade olemasolust. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul võimaldab selline kord, nagu tõendab käsitletavates kohtuasjades sõlmitud tähtajaliste lepingute arv ja kestus, tähtajaliste töölepingute kuritarvituslikku

4 – Kuna I. Racca nimetati menetluse toimumise ajal ametikohale, lähtuvalt seadusandliku dekreeedi nr 297/1994 artiklis 401 nimetatud alalisest värbamisnimekirjas kõrgema positsiooni omandamisest, muutis ta esialgset hagi ning nõuab nüüd tööstaaži täielikku arvessevõtmist ja tekkinud kahju hüvitamist.

kasutamist riigikooli sektoris. Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab<sup>5</sup>, et eeskätt ei ole kõnesoleva korra raames ette nähtud meetmeid kuritarvituste vältimiseks selle klausli punkti 1 alapunktide a–c mõttes. Samuti on kohtul tekkinud küsimus kõnesoleva korra kokkusobivusest paljude liidu õiguse üldpõhimõtetega ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta”) sätetega.

#### B. Kohtuasi C-418/13

26. C. Napolitano, D. Cittadino ja G. Zangari ning S. Perrella ja G. Romano töötasid järjestikuste tähtjaliste töölepingute alusel Ministero haldusalas erinevates koolides, neli esimesena nimetatut neist õpetajana ja viimati nimetatut haldusametnikuna. Nad töötasid mainitud lepingute alusel nelja kuni seitset õppeaastat hõlmava perioodi vältel.

27. Kuna põhikohtuasja hagejate hinnangul on need järjestikused tähtjalised töölepingud ebaseaduslikud, esitasid nad hagi vastavalt Tribunale di Roma'le ja Tribunale di Lamezia Terme'le, nõudes esiteks oma tähtjaliste lepingute ümberkvalifitseerimist määramata tähtajaga töölepinguteks, sellest tulenevalt ametikohale nimetamist ning sellise töötasu maksmist, mis vastab lepingutevahelistele perioodidele, st ajavahemikele ühe lepingu lõppemisest järgmise lepingu kehtimahakkamiseni. Teise võimalusena paluvad põhikohtuasja hagejad hüvitada tekkinud kahju.

28. Tribunale di Romal ja Tribunale di Lamezia Terme'le tekkis nende lahendada olevates kohtuasjades küsimus seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõigete 1 ja 11 kooskõlast raamkokkuleppe klausliga 5, kuna mainitud siseriiklik sätte lubab administratsioonil kasutada tähtjalisi lepinguid koolides vabade õpetaja-, tehniliste- või haldustöötaja kohtade täitmiseks ilma piiranguteta. Kuna Tribunale di Roma ja Tribunale di Lamezia Terme leidsid, et seda küsimust ei saa lahendada ei viidatud sätte kooskõlalise tõlgendamise abil – arvestades, et sätte ei ole sõnastuselt kahemõtteline – ega ka kõnesolevate siseriiklike sätete kohaldamata jätmise teel, kuna raamkokkuleppe klausel 5 ei ole otsekohaldatav, esitasid nad kaasnevalt Corte costituzionale'le küsimuse seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõigete 1 ja 11 põhiseadusele vastavuse kohta, viidates kokkusobimatusele Itaalia Vabariigi põhiseaduse artikliga 117.

29. Corte costituzionale nendib eelotsusetaotluses, et koolisektoris kohaldatavate Itaalia õigusnormidega ei ole tähtjalisi töötajaid puudutavas osas ette nähtud ei lepingute maksimaalset kestust ega nende uuendamise maksimaalset arvu raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunktide b ja c mõttes. Mainitud kohtul on siiski küsimus, kas niisugune regulatsioon võib olla õigustatud „objektiivse alusega” selle klausli punkti 1 alapunkti a mõttes.

30. Corte costituzionale märgib selle kohta, et siseriiklikud õigusnormid on vähemalt põhimõttelisel tasandil struktureeritud nii, et koolisektori töötajate töölevõtmine tähtjaliste töölepingutega võiks vastata objektiivsete aluste nõudele raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a mõttes. Sellegipoolest on kohtul kahtlusi mitme siseriikliku õigusnormi mainitud klausliga kokkusobimise osas.

#### IV. Eelotsuse küsimused

31. Eelotsusetaotlused esitanud kohtute küsimused kattuvad omavahel osaliselt. Esimesed kuus kohtuasjades C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 esitatud küsimust on identsed. Kohtuasjas C-63/13 esitatud esimene kuni kolmas küsimus vastavad kohtuasjade C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 teisele kuni neljandale küsimusele. Kohtuasjades C-61/13 ja C-62/13 esitati Euroopa Kohtule veel seitsmes küsimus. Kohtuasjas C-418/13 esitatud küsimused vastavad sisuliselt esimesele küsimusele kohtuasjades C-22/13, C-61/13 ja C-62/13.

5 — Vastupidi sellele, mida järeldas Corte suprema di cassazione (kassatsioonikohus) oma kohtuotsuses nr 10127/12.

32. Selguse huvides toon allpool eraldi ära kõik eelotsuse küsimused, mida eelotsusetaotlused esitanud kohtud esitasid.

33. Kohtuasjades C-22/13 ja C-61/13–C-63/13 otsustas Tribunale di Napoli menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised seitse eelotsuse küsimust:

- „1. Kas koolisektoris kehtivad kirjeldatud õigusnormid kujutavad endast samaväärset meedet direktiivi [1999/70] klausli 5 tähenduses?
2. Millisel juhul tuleb teha järeldus, et töösuhe on sõlmitud „riigiga” direktiivi [1999/70] klausli 5 ja eeskätt lauseosa „konkreetsete sektorite ja/või töötajatekategoriate” tähenduses ja võib seetõttu õigustada erisusi eraõiguslikest töösuhetest?
3. Kas [nõukogu 27. novembri 2000. aasta] direktiivi 2000/78/EÜ [millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (EÜT L 303, lk 16; ELT eriväljaanne 05/04, lk 79)] artikli 3 lõike 1 punktis c ja [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta] direktiivi 2006/54/EÜ [meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (ELT L 204, lk 23)] artikli 14 lõike 1 punktis c esitatud selgitustega arvestades hõlmab direktiivi [1999/70] klauslis 4 kasutatud mõiste „töötingimused” ka töösuhete ebaseadusliku lõpetamise tagajärgi? Kui vastus sellele küsimusele on jaatav, siis kas määramata tähtajaga töösuhete ja tähtajalise töösuhete ebaseadusliku lõpetamise puhul siseriiklikus õiguskorras ette nähtud tavapäraste tagajärgede erisused on õigustatavad klausli 4 tähenduses?
4. Kas lojaalse koostöö põhimõtte alusel on riigil keelatud kirjeldada Euroopa Kohtu tõlgendavas eelotsusemenetluses siseriiklikku õiguslikku raamistikku moel, mis teadlikult ei vasta tegelikkusele, ning kas kohus on erineva, Euroopa Liitu kuulumisest tulenevate kohustustega samuti kooskõlalise siseriikliku õiguse tõlgenduse puudumisel kohustatud tõlgendama võimaluste piires siseriiklikku õigust vastavalt riigi poolt antud tõlgendusele?
5. Kas direktiivis [91/533] ja eeskätt selle artikli 2 lõikes 1 ja lõike 2 punktis e ette nähtud töölepingu või töösuhete suhtes kohaldatavate tingimuste hulka kuulub teave juhtude kohta, mil tähtajaline tööleping võidakse muuta määramata tähtajaga töölepinguks?
6. Kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, kas õigusliku raamistiku selline tagasiulatuv muutmine, mis ei taga töötajale võimalust tugineda sellest direktiivist tulenevatele õigustele ega töölepingus sätestatud töötingimuste järgimist, on vastuolus direktiivi [91/533] artikli 8 lõikega 1 ja direktiivi [91/533] eesmärkidega, eeskätt selle põhjendusega 2?
7. Kas [liidu] õiguses kehtivaid õiguskindluse, õiguspärase ootuse kaitse, menetlusliku võrdsuse, tõhusa õiguskaitse, õigust sõltumatule kohtule ning üldisemalt õigust sõltumatule kohtulikule arutamisele hõlmavaid üldpõhimõtteid, mis on tagatud [EL lepingu artikliga 6], koostoimes Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud [Euroopa] inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 6 sätestatuga ning [...] [harta] artiklitega 46, 47 ja artikli 52 lõikega 3, tuleb tõlgendada nii, et need keelavad Itaalia riigil direktiivi [1999/70] kohaldamise raames pärast olulise ajavahemiku (kolm ja pool aastat) möödumist kehtestada sellise õigusnormi nagu seda on dekreetseaduse nr 70/2011 artikkel 9, millega lisati seadusandlikku dekreeti [nr 368/2001] artikli 10 lõige 4 *bis* selleks, et muuta pooleliolevate menetluste tulemusi selliselt, et töötaja seatakse tööandja (riigi) soodustamiseks otseselt ebasoodsamasse olukorda ja kõrvaldatakse siseriiklikus õiguskorras ette nähtud võimalus sanktsioneerida järjestikuste tähtajaliste töölepingute korduvat kasutamist?”



34. Kohtuasjas C-418/13 otsustas Corte costituzionale menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas [raamkokkuleppe] klausli 5 punkti 1 tuleb tõlgendada nii, et see keelab kohaldada [...] seaduse [nr 124/1999] artikli 4 lõike 1 viimast lauset ja lõiget 11 – mis, olles sätestanud, et asendajad määratakse aastase lepingu alusel ametikohtadele, „mis on 31. detsembriks tegelikult täitmata ja vabad”, näevad ette, et aastaseid asenduslepinguid kasutatakse seni, „kuni koosseisuliste õpetajate töölevõtmiseks on konkurs läbi viidud” – mis lubab kasutada tähtajalisi töölepinguid, määramata konkursi toimumiseks kindlat aega, ja tingimustel, mis ei näe ette õigust kahju hüvitamisele?
2. Kas Itaalia koolisüsteemi eespool kirjeldatud korralduslikud vajadused kujutavad endast [...] [raamkokkuleppe] klausli 5 punkti 1 mõttes selliseid objektiivseid aluseid, millest tulenevalt saab niisuguseid õigusnorme nagu need, mis kehtivad Itaalias, mis ei näe koolitöötajate tähtajaliste töölepingutega töölevõtmisel ette õigust kahju hüvitamisele, pidada liidu õigusega kooskõlas olevaks?”

## V. Menetlus Euroopa Kohtus

35. Eelotsusetaotlused jõudsid Euroopa Kohtusse 17. jaanuaril (kohtuasi C-22/13), 7. veebruaril (kohtuasjad C-61/13–C-63/13) ja 23. juulil 2013 (C-418/13). Euroopa Kohtu presidendi 8. märtsi 2013. aasta määrusega kohtuasjad C-22/13 ja C-61/13–C-63/13 liideti. Kirjalikud seisukohad esitasid R. Mascolo, A. Forni, I. Racca ja F. Russo (kohtuasjas C-22/13 ja C-61/13–C-63/13), C. Napolitano, D. Cittadino, G. Zangari, S. Perrella ja G. Romano (kohtuasjas C-418/13) ning Itaalia valitsus ja Euroopa Komisjon. Federazione Gilda-Unams, Federazione Lavoratori dell Conoscenza (FLC CGIL) ja Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) esitasid kirjalikud seisukohad üksnes kohtuasjas C-62/13. Poola valitsus esitas seisukohad kohtuasjades C-22/13 ja C-61/13–C-63/13 ning Kreeka valitsus kohtuasjas C-418/13.

36. Euroopa Kohtu 11. veebruari 2014. aasta otsusega liideti kohtuasjad C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13 suulise menetluse läbiviimise ja kohtuotsuse huvides, tuginedes Euroopa Kohtu kodukorra artikli 54 lõikele 1.

37. Ühist kohtuistungit silmas pidades palus Euroopa Kohus kodukorra artikli 61 lõike 2 alusel, et kohtuistungil osaleda soovivad menetlusosalised sõnastaksid seisukohad ühiselt, keskenduksid kohtukõnedes raamkokkuleppe klausli 5 tõlgendamisele, ning vastaksid kohtuasjades C-61/13–C-63/13 esitatud seitsmendale küsimusele.

38. 27. märtsil 2013 toimunud kohtuistungil esitasid suulised seisukohad R. Mascolo, A. Forni, I. Racca, F. Russo, C. Napolitano ja D. Cittadino, Ministero, Comune di Napoli, Federazione Gilda-Unams, Federazione Lavoratori dell Conoscenza (FLC CGIL), Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Itaalia valitsuse ja Euroopa Komisjoni esindajad.

## VI. Analüüs

### A. Euroopa Kohtu pädevus ja eelotsusetaotluste vastuvõetavus

39. Esiteks vaidlustasid Comune di Napoli, Itaalia valitsus ja komisjon kirjalikes seisukohtades neljanda küsimuse vastuvõetavuse kohtuasjades C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 ning kolmanda eelotsuseküsimuse vastuvõetavuse kohtuasjas C-63/13.

40. Mainitud küsimused puudutavad esiteks lojaalse koostöö põhimõtte tõlgendamist seondult liikmesriigi käitumisega eelnenud kohtueelses menetluses. Esimese kohtuasjades C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 esitatud küsimuse eeldus on, et Itaalia valitsuse tõlgendus siseriiklikust õigusest on ebaõige. Sellest eeldusest lähtudes viitab Tribunale di Napoli neljandas küsimuses siseriikliku õigusraamistiku tõlgendusele, mille Itaalia valitsus esitas kohtuasjas Affatato<sup>6</sup>. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei lange viimati mainitud tõlgendus kokku tõlgendusega, mille Itaalia valitsus on esitanud käesolevates kohtuasjades. Järelikult on kohtul tekkinud küsimus, kas Itaalia riik on seeläbi rikkunud lojaalse koostöö kohustust.

41. Teiseks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada<sup>7</sup>, kas lojaalse koostöö kohustus kohustab teda juhul, kui ta tõlgendab siseriiklikku õigust liidu õigusega kooskõlas oleval viisil, järgima tõlgendust, mille liikmesriik esitas Euroopa Kohtule ühes teises kontekstis, isegi kui riigi kõrgema astme kohus on tunnistanud selle tõlgenduse ekslikuks<sup>8</sup>.

42. Tuletan meelde, et mis puudutab ülesannete jaotust Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute vahel eelotsusetaotluse menetluses, siis Euroopa Kohtul puudub pädevus seisukoha võtmiseks liikmesriigi käitumise või siseriikliku õiguse normide tõlgendamise küsimuses. Siseriikliku õiguse tõlgendamise on ainuüksi siseriiklike kohtute, mitte Euroopa Kohtu ülesanne<sup>9</sup>, seega on seda ka siseriiklike õigusnormide tõlgendamisega seotud vaidluste lahendamine.

43. Teiseks pean kõrvale heitma Comune di Napoli poolt kohtuasjas C-63/13 esitatud argumendid, mille kohaselt Euroopa Kohtule esitatud eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu. Comune di Napoli väitis sisuliselt seda, et raamkokkuleppe klausli 5 tõlgendamine ei ole vajalik. Comune di Napoli sõnul nähtub eelotsusetaotlusest, et Tribunale di Napoli leiab Euroopa Kohtu praktikast tulenevale infole tuginedes, et Itaalia õigusnormidega raamkokkuleppe ülevõtmiseks kehtestatud ennetusmeetmed ja sanktsioonid on ebapiisavad, nii et kõiki käsitletava juhtumi asjaolusid arvestades oleks ta saanud otsuse tegemisel tugineda kooskõlalisele tõlgendusele.

44. Tuletan meelde, et õiguslase koostöö raames, mis on kehtestatud ELTL artiklis 267, eeldatakse liidu õigust puudutavate küsimuste korral nende asjakohasust. Euroopa Kohus võib siseriikliku kohtu esitatud küsimuse tagasi lükata vaid erandjuhtudel<sup>10</sup>. Pealegi on siseriiklik kohus ainsana pädev andma hinnangut nii eelotsusetaotluse vajalikkusele kui tema poolt Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasusele<sup>11</sup>.

6 — Mainitud kohtuasjas väitis Itaalia valitsus, et seadusandliku dekreeedi nr 368/2001 artikli 5 lõige 4 *bis*, mis näeb ette, et järjestikused tähtajalised töölepingud, mille kestus ületab 36 kuud, muudetakse määramata tähtajaga töölepinguteks, on avalikus sektoris kohaldatav. Vt määrus Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574, punkt 48).

7 — Küsimuse seda aspekti puudutavas osas lähtub eelotsusetaotluse esitanud kohus teisest eeldusest, nimelt et siseriiklikku õigust võib tõlgendada nii, et seadusandliku dekreeedi nr 368/2001 artikli 5 lõige 4 *bis*, mis näeb ette niisuguste järjestikuste tähtajaliste töölepingute, mille kestus ületab 36 kuud, ümberkvalifitseerimise määramata tähtajaga töölepinguteks, on avaliku sektori, sealhulgas koolide suhtes kohaldatav. Vt käesoleva ettepaneku joonealune märkus 5.

8 — Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Corte suprema di cassazione on kohtuotsuses nr 10127/12 välistanud seadusandliku dekreeedi nr 368/01 artikli 5 lõike 4 *bis* kohaldamise avaliku sektori, sealhulgas koolide suhtes, ning seega oma sisult ei vasta kohtuasjas Affatato esitatud seisukohad tegelikkusele (vt määrus Affatato, EU:C:2010:574, punkt 48).

9 — Vt selle kohta kohtuotsused Dietz (C-435/93, EU:C:1996:395, punkt 39); Thibault (C-136/95, EU:C:1998:178, punkt 21), ja Bouanich (C-265/04, EU:C:2006:51, punkt 51).

10 — Kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 35).

11 — Kohtuotsus Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punkt 32).

## B. Sisulised küsimused

45. Eelotsusetaotluse esitanud kohtud soovivad eelotsuse küsimustega teada sisuliselt seda, kas niisugused riigikooli sektorit reguleerivad siseriiklikud õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitletavat Itaalia õigusnormid, on raamkokkuleppega kooskõlas. Konkreetsemalt on Tribunale di Napolil tekkinud küsimusi erinevate Itaalia õigusnormide sätete kokkusobimisest raamkokkuleppe klausliga 5 ning paljude liidu õiguse üldpõhimõtete ja harta sätetega.

46. Euroopa Kohus ei ole eelotsusemenetluses pädev lahendama küsimust, kas siseriiklik meede on liidu õigusega vastavuses. Sellegipoolest saab ta anda siseriiklikule kohtule liidu õiguse tõlgendamiseks juhiseid, võimaldamaks siseriiklikul kohtul hinnata õigusnormide kokkusobivust menetluses oleva kohtuasja lahendamise aspektist<sup>12</sup>.

### 1. Sissejuhatavad märkused

47. Käesoleva kohtuasja õiguslik raamistik on keeruline<sup>13</sup>. Seega näib minu arvates enne eelotsuse küsimuste uurimist olevat vajalik alustuseks meenutada, millised on olulisemad elemendid koolipersonali asendamise siseriikliku korra raames, mis kehtib riigikooli sektoris<sup>14</sup>. Tuginedes nii eelotsusetaotlustes esitatud kui kohtuistungil kogutud teabele, näib mulle, et Itaalia õigusnormidega kehtestatud kord toimib sisuliselt järgmiselt.

48. Raamkokkulepe võeti Itaalia õigusesse üle seadusandlike dekreetidega nr 165/2001 ja nr 368/2001, vastavalt avalikku ja erasektorit puudutavas osas. Sellegipoolest, nagu eelotsusetaotlustest nähtub, ei järgi põhikohtuasjas kõnesolevad riigikooli sektori suhtes kohaldatavad siseriiklikud õigusnormid teatavates olulistest aspektides nendes seadusandlikes dekreetides sätestatud.

49. Mainitud õigusnormide kohaselt nimetatakse koolipersonal ametisse kahel eri viisil, st 50% vastaval õppeaastal vabadest kohtadest täidetakse tunnistuste ja eksamite baasil toimuva konkursi korras ning ülejäänud 50% alaliste värbamisnimekirjade alusel, kuhu on kantud õpetajad, kes on niisuguse konkursi juba edukalt läbinud<sup>15</sup>. Niisiis on ette nähtud, et vabade kohtade täitmine toimub aastaste asenduslepingutega, „kuni koosseisuliste õpetajate töölevõtmiseks on konkurss läbi viidud”<sup>16</sup>, kasutades mainitud nimekirju. Nimekirjas kõrgemale kohale tõusmine, mis võib viia koosseisulisele kohale nimetamiseni, on seotud korduva asenduskohal töötamisega.

50. Selles osas nähtub kohtuasja C-418/13 põhikohtumenetluse hagejate kirjalikest seisukohtadest ning komisjoni kohtukõnedest kohtuistungil, et alalistesse värbamisnimekirjadesse ei ole kantud mitte üksnes need õpetajad, kes on edukalt läbinud tunnistuste ja tõendite baasil toimuva avaliku konkursi, kuid kel ei ole õnnestunud asuda tööle koosseisulisel kohal, vaid ka õpetajad, kes on läbinud spetsiaalse õpetajakoolituse ja seega õppinud kursustel, mis annavad ettevalmistuse õpetajatööks. Seega võimaldab niisugune värbamisnimekirjas kõrgemale kohale tõusmise kord, mis põhineb nimekirja kantud isiku staažil, nimetada ametisse esiteks avaliku konkursi edukalt läbinud õpetajaid ja teiseks ka neid, kes ei ole niisugust konkursi läbinud, kuid on õppinud eespool mainitud ettevalmistuskursustel.

51. Corte costituzionale märgib sellega seoses, et aastatel 1999–2011 konkursse läbi ei viidud<sup>17</sup> ja et sel perioodil võeti koolisektoris määramata tähtajaga töölepingu alusel tööle väga väike arv õpetajaid ning perioodi iseloomustas ka tähtajaliste töölepingute arvu järsk vähenemine aastast 2007 aastani 2012.

12 — Kohtuotsus Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

13 — Pean rõhutama, et Tribunale di Napoli eelotsusetaotlustes oli see esitatud üsna süsteemilt.

14 — Kohtuasja materjalidest nähtub, et riigikooli mõiste ei hõlma kommuunide koole.

15 — Vt seadusandliku dekreeidi nr 297/1994 artikli 399 lõige 1 ning seadusandliku dekreeidi nr 297/1994 artikli 401 lõiked 1 ja 2.

16 — Vt seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõige 1.

17 — Kohtuasja materjalidest nähtub, et uued konkursid korraldati aastal 2012.

52. Kohtuasja materjalidest nähtub ka see, et spetsiaalsetesse koolidesse õppimaasumine peatati 25. juuni 2008. aasta seadusega nr 133 määramata ajaks.

53. Eeltoodud konteksti tuleb eelotsuse küsimuste uurimisel arvesse võtta.

## 2. Esimene küsimus

54. Tribunale di Napoli esimese eelotsuse küsimusega kohtuasjades C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 ning Corte costituzionale esimese ja teise küsimusega kohtuasjas C-418/13, mida tuleks uurida koos, soovivad need kohtud teada sisuliselt seda, kas Itaalia õigusnormides, mis kuuluvad kohaldamisele riigikooli sektoris asendusfunktsiooni täitvate õpetajatega sõlmitud tähtajalistele töölepingutele, on ette nähtud piisavad meetmed niisuguste lepingute kuritarviliku kasutamise takistamiseks ja sanktsioneerimiseks, ning seega kas need on kooskõlas raamkokkuleppe klausliga 5<sup>18</sup>.

55. Et kindlaks teha, kas põhikohtuasjas kõnesolevad siseriiklikud õigusnormid sisaldavad piisavaid meetmeid selle sätte tähenduses, uurin ma esiteks raamkokkuleppe kohaldamisala ning seejärel käsitlen selle kokkuleppe tõlgendamist lähtuvalt asjasepuutuvast kohtupraktikast.

### a) Raamkokkuleppe kohaldamisala

56. Kreeka valitsus väidab, et liikmesriik saab koolisektori täielikult raamkokkuleppe klausli 5 punktist 1 tulenevate kohustuste rakendusala välistada. Selle argumendi toetuseks väidab valitsus, et mainitud klausel võimaldab võtta arvesse „konkreetsete sektorite ja/või töötajakategooriate vajadusi”.

57. Tuletan selles osas meelde, et raamkokkuleppe kohaldamisala on defineeritud klausli 2 punktis 1 koosmõjus sama raamkokkuleppe klausli 3 punktiga 1. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtub, et esimesena nimetatud sätte sõnastusest tuleneb, et raamkokkuleppel on lai kohaldamisala, kust ükski konkreetne sektor ei ole põhimõtteliselt välja jäetud<sup>19</sup>. Üldiselt on see mõeldud kehtima „tähtajaliste töötajate suhtes, kellel on tööleping või töösuhe, nagu see on määratletud liikmesriigi seadustes, kollektiivlepingutes või praktikas”.

58. Lisaks on Euroopa Kohus juba varem asunud seisukohale, et mõiste „tähtajaline töötaja”<sup>20</sup> hõlmab kõiki töötajaid, tegemata vahet, kas nende tööandja kuulub avalikku või erasektorisse<sup>21</sup>.

59. Seega ei ole riigikooli sektoris sõlmitud tähtajalised töölepingud või –suhted raamkokkuleppe kohaldamisalast välistatud<sup>22</sup>. Seega pean Kreeka valitsuse poolt seoses kohtuasja C-418/13 esimese küsimusega esitatud agumendi kõrvale heitma.

18 — Komisjoni kirjalikest seisukohtadest nähtub, et komisjon on algatanud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse, heites Itaalia Vabariigile ette, et see ei ole võtnud asjakohaseid meetmeid järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarviliku kasutamise vältimiseks koolisektoris.

19 — Kohtuotsused Adeneler jt (C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 56); Angelidaki jt (C-378/07–C-380/07: EU:C:2009:250, punktid 114 ja 166); määrus Koukou (C-519/08, EU:C:2009:269, punkt 71); kohtuotsus Sorge (C-98/09, EU:C:2010:369, punktid 30 ja 31); kohtuotsus Gavieiro Gavieiro ja Iglesias Torres (C-444/09 ja C-456/09, EU:C:2010:819, punkt 39) ning Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, punkt 34).

20 — Raamkokkuleppe klausli 3 kohaselt tähendab tähtajaline töötaja „isikut, kellel on vahetult tööandja ja töötaja vahel sõlmitud tööleping või töösuhe, milles töölepingu või töösuhete lõpp on määratud objektiivsete tingimustega, milleks võib olla konkreetse kuupäeva saabumine, konkreetse ülesande lõpetamine või konkreetse sündmuse toimumine”.

21 — Kohtuotsused Adeneler jt (EU:C:2006:443, punkt 56) ja Della Rocca (EU:C:2013:235, punkt 34).

22 — Sama raamkokkuleppe klausli 2 punkti 2 kohaselt võivad liikmesriigid ja/või tööturu osapooled välistada raamkokkuleppe kohaldamisalast üksnes „kutseõppega seotud tööpraktika ja töö käigus toimuva väljaõppe” ning kohaldamise „töölepingute ja töösuhete suhtes, mis on sõlmitud erilise riikliku või riigi toetatava kutseõppe-, integreerimis- ja ümberõppeprogrammi raames”, kohtuotsused Adeneler jt (EU:C:2006:443, punkt 57) ja Della Rocca (EU:C:2013:235, punkt 35).

b) Raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tõlgendus

60. Raamkokkuleppe klausli 1 kohaselt on raamkokkuleppe eesmärk luua raamistik, et vältida kuritarvitusi, mis võiksid tuleneda järjestikuste tähtjaliste töölepingute või töösuhete kasutamisest<sup>23</sup>. Seega on selle raames ette nähtud teatavad minimaalsed kaitse-eesmärgiga sätteid, mille eesmärk on vältida palgatöötajate olukorra halvendamist<sup>24</sup> ja seega viimati nimetatute kahjustamist seeläbi, et neid võetakse tööle tähtjalise lepinguga pikema perioodi vältel<sup>25</sup>. Niisiis ohustab seda töötajate kategooriat see, et olulise ajavahemiku vältel tööalase karjääri kestusest ei ole neil stabiilset töökohta, mis ometi on raamkokkuleppes tulenevalt töötajate kaitse keskne element<sup>26</sup>.

61. Seejuures hõlmab kõnesolev raamistik kahte tüüpi meetmeid: kuritarvitamise vältimise meetmed, mis on ette nähtud raamkokkuleppe klausli 5 punktis 1, ja meetmed kuritarvitamise sanktsioneerimiseks, mis on ette nähtud klausli 5 lõike 2 punktis b<sup>27</sup>.

i) Kuritarvitamise vältimise meetmete olemasolu

62. Liikmesriikidel on kohustus („kehtestada tõhusalt ja siduvalt”) võtta vastu üks või mitu raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunktides a–c loetletud meetet, juhul kui siseriiklikus õiguses ei ole ette nähtud samaväärseid juriidilisi meetmeid<sup>28</sup>. Mainitud sättes loetletud meetmed puudutavad vastavalt objektiivseid aluseid, mis õigustavad järjestikuste tähtjaliste töölepingute või töösuhete uuendamist, niisuguste töölepingute või töösuhete maksimaalset kogukestust ja uuendamiste arvu.

63. Eelotsusetaotluse esitanud kohtud, põhikohtuvaidluste hagejad ja Euroopa Komisjon on sisuliselt ühel meelel selles, et põhikohtuasjas käsitletavate Itaalia õigusnormidega ei ole ette nähtud ei järjestikuste lepingute arvu ega maksimaalset kestust raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunktide b ja c tähenduses. Tribunale di Napoli märgib konkreetselt, et alates seadusandliku dekreeedi nr 70/2011 jõustumisest välistab seadusandliku dekreeedi nr 368/2001 artikli 10 lõige 4 *bis* selle, et riigikooli sektorile kohaldatakse esimesena nimetatud dekreeedi artikli 5 lõiget 4 *bis*, mis näeb ette, et tähtjalised töölepingud, mille kogukestus ületab 36 kuud, kvalifitseeritakse ümber määramata tähtajaga töölepinguteks, mis võimaldab lõputut hulka uuendamisi.

64. Kohtuasja materjalide analüüsile tuginedes toetan seda vaatepunkti. Niisiis, kuna kõnesolevad õigusnormid ei kuulu ei raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti b ega punkti 1 alapunkti c alla, tuleb uurida, kas need sisaldavad ennetava funktsiooniga meetet selle klausli punkti 1 alapunkti a tähenduses, või kui see nii ei ole, siis klauslis 5 loetletud meetmetega samaväärset meetet.

23 — Kohtuotsus Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punkt 26).

24 — Kohtuotsused Adeneler jt (EU:C:2006:443, punkt 63); Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 88), ning Angelidaki jt (EU:C:2009:250, punkt 73). Liidus on suurem osa viimastel aastatel loodud töökohti (ka enne kriisi) mõeldud täitmiseks ajutistel lepingute ja muude ebatüüpiliste töösuhete vormide alusel. Vt Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, majandus- ja sotsiaalkomiteele ja regioonide komiteele, 18. aprill 2012, „Töövõimalusterohke majanduse taastumine” (COM(2012) 173(final), lk 12).

25 — Raamkokkuleppe üldkaalutluste punktis 6 on öeldud, et määramata tähtajaga töölepingud on üldine töösuhete vorm ning need aitavad kaasa töötajate elukvaliteedi ja töö tulemuslikkuse paranemisele.

26 — Kohtuotsus Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, punkt 64). Euroopa Kohus on väljendanud ka seisukohta, et raamkokkuleppe prambuli teisest lõigust ja üldkaalutluste punktist 8 nähtub, et üksnes teatavatel juhtudel vastavad tähtjalised töölepingud nii tööandjate kui ka töötajate vajadustele. Vt määrus Vassilakis jt (C-364/07, EU:C:2008:346, punkt 83).

27 — VT kohtujuristi ettepanek, Poiaras Maduro, kohtuasi Marrosu ja Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, punkt 29).

28 — Kohtuotsused Marrosu ja Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, punktid 44 ja 50) ning uuematest kohtuotsustest Márques Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, punkt 42).

65. Nagu nähtub kirjalikest seisukohtadest tervikuna, on vastus sellele küsimusele Euroopa Kohtu praktikas olemas, täpsemalt kohtuotsuses Küçük<sup>29</sup>. Mainitud kohtuotsus käsitleb küsimust, kas ajutine vajadus asenduspersonali järele, mida on mainitud siseriiklikes õigusnormides, võib kujutada endast objektiivset alust raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a tähenduses. Seega tuleks lühidalt meenutada Euroopa Kohtu arutluskäiku mainitud kohtuotsuses.

66. Esiteks on Euroopa Kohus nentunud, et objektiivsed alused, mis saavad konkreetsetes olukorras õigustada tähtjaliste töölepingute või töösuhete uuendamist, peavad seostuma täpsete ja konkreetsete asjaoludega, mis iseloomustavad teatud kindlat tegevust, ning on seega laadilt sellised, et võivad õigustada järjestikuste tähtjalise töölepingute kasutamist selles konkreetsetes olukorras<sup>30</sup>. Seevastu niisugune siseriiklik säte, mis seaduse või määrusena piirdub järjestikuste tähtjaliste töölepingute kasutamise lubamisega üldiselt ja abstraktselt, ei ole nende nõuetega kooskõlas<sup>31</sup>.

67. Teiseks on Euroopa Kohus järeldanud, et säte, mis võimaldab uuendada tähtjalisi töölepinguid selleks, et asendada teisi töötajaid, kes ei saa ajutiselt oma tööülesandeid täita, ei ole iseenesest raamkokkuleppega vastuolus<sup>32</sup>. Selles osas on Euroopa Kohus täpsustanud, et asjaolu, et tööandjaks oleva asutuse teenistujate arv on suur, toob vältimatult kaasa vajaduse ajutiste asendamiste järele, seda eeskätt seetõttu, et töötajad viibivad haiguspuhkuse, rasedus- ja sünnituspuhkuse, vanemapuhkuse või muu puhkuse tõttu töölt eemal. Kohus leiab, et neil asjaoludel võib töötajate ajutine asendamine põhimõtteliselt kujutada endast objektiivset alust raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a tähenduses, mis õigustab tähtjaliste töölepingute kasutamist ja nende uuendamist vajaduse tekkides<sup>33</sup>.

68. Igal juhul on Euroopa Kohus nentunud, et isegi kui äraolevate töötajate asendamine võib põhimõtteliselt olla käsitatav objektiivse alusena raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 mõttes, peavad pädevad ametiasutused tagama, et selle objektiivse aluse konkreetne kohaldamine oleks – arvestades asjassepuutuva töö erijooni ja tingimusi – kooskõlas raamkokkuleppe nõuetega. Seega peab ametiasutustel vastavate õigusnormide kohaldamisel olema võimalik välja selgitada objektiivsed ja läbipaistvad kriteeriumid, mille alusel kontrollida, kas selliste lepingute uuendamine vastab tõepoolest tegelikule vajadusele, mis on laadilt ajutine, mitte pidev ega kestv<sup>34</sup>.

69. Peale selle on Euroopa Kohus võtnud seisukoha, et tähtjaliste lepingute uuendamine pidevate ja kestvate vajaduste katteks ei ole raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a tähenduses õigustatud. Kohus on märkinud, et kõik asjassepuutuva liikmesriigi ametiasutused peavad oma vastava pädevuse raames tagama, et järgitaks tähtjalise töö raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a, ning kontrollima konkreetset, et järjestikuste tähtjaliste töölepingute või -suhete uuendamise eesmärk oleks ajutiste vajaduste katmine, ning et asjassepuutuvaid siseriiklikke õigusnorme ei kasutataks tegelikult selleks, et katta tööandja püsivat ja kestvaid vajadust töötajate järele. Euroopa Kohus on otsesõnu kinnitanud, et „ametiasutused [peavad] iga üksikjuhtumi korral uurima kõiki juhtumi asjaolusid, võttes eeskätt arvesse sama isikuga või sama töö tegemiseks sõlmitud selliste järjestikuste töölepingute arvu, et välistada tähtjaliste töölepingute või -suhete – isegi kui need on näiliselt sõlmitud rahuldavaks vajadust asendavate töötajate järele – kuritarvituslikku kasutamist tööandjate poolt”<sup>35</sup>.

29 — C-586/10, EU:C:2012:39. Seoses selle kohtuotsusega vt Robin-Olivier, S., ja Rémy, P. kommentaari „La protection des travailleurs atypiques est-elle en régression? Double réflexion sur l'arrêt Küçük de la Cour de justice” („Kas ebatüüpiliste töötajate kaitse tase on langemas? Topeltnaade Euroopa Kohtu otsusele Küçük”), *Revue de droit du travail* (2013), lk 645.

30 — Vt selle kohta kohtuotsused Adeneler jt (EU:C:2006:443, punkt 69); Angelidaki jt (EU:C:2009:250, punkt 97) ning Küçük (EU:C:2012:39, punkt 27).

31 — Kohtuotsused Adeneler jt (EU:C:2006:443, punkt 71) ja Küçük (EU:C:2012:39, punkt 28).

32 — Kohtuotsus Küçük (EU:C:2012:39, punkt 30).

33 — *Ibidem*, punkt 31.

34 — Vt selle kohta *ibidem*, punktid 34 ja 36.

35 — *Ibidem*, punktid 39 ja 40.

70. Märgin, et põhikohtuasjades on asjassepuutuvad siseriiklikud õigusnormid sõnastatud üsna üldiselt ja abstraktselt, ilma et neil oleks tajutavat sidet selle konkreetse töö sisu ja tingimustega, mille tegemiseks järjestikused tähtjalised lepingud sõlmiti. Sellised õigusnormid ei näi võimaldavat pädevatel ametiasutustel nende kohaldamise käigus välja selgitada objektiivseid ja läbipaistvaid tingimusi, mille alusel kontrollida, kas vajadus ajutiste asendamiste järele on tegelikult olemas.

71. Pealegi, isegi kui niisugused siseriiklikud õigusnormid nagu need, mis on vaatluse all põhikohtuasjas, võivad põhimõtteliselt olla objektiivseks aluseks raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a tähenduses<sup>36</sup>, on mul tekkinud veel järgmine küsimus: kas nende õigusnormidega ette nähtud järjestikuste tähtjaliste lepingute uuendamise korda kasutatakse ainuüksi selleks, et katta asutuse ajutist vajadust koolipersonali silmas pidades?

72. Nii ei tundu see olevat. Tegelikult nähtub eelotsusetaotlustest, et riigikooli sektoris kohaldatavad Itaalia õigusnormid ei piira ei järjestikuste tähtjaliste töölepingute sõlmimise ega nende uuendamiste arvu, kui tegemist on ajutiselt äraolevate töötajate asendamiseks töölevõetava asenduspersonaliga. Vastupidi, mulle näib, et nende asendamiste kasutamise eesmärk on ühtlasi tulla toime *püsiva ja kestva vajadusega töötajate järele*<sup>37</sup>.

73. Konkreetsemalt, Corte costituzionale märgib selle kohta, et seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõike 1 viimases lauses on täpsustatud, et 31. detsembriks tegelikult *täitmata ja vabad* kohad võib täita aastase tähtajaga asenduslepingute alusel „seniks, kuni koosseisuliste õpetajate töölevõtmiseks on konkurss läbi viidud”<sup>38</sup>. Kohus märgib, et seega näeb viidatud sätte sõnaselgelt ette ka täitmata kohtadele tööle võetud asenduspersonali tähtjaliste töölepingute uuendamise. Niisiis, isegi kui selline asenduspersonali töölevõtmine on põhimõtteliselt ajutine, toob asjaolu, et koosseisuliste töötajate töölevõtmiseks korraldatavate konkursside jaoks ei ole mitte mingisugust konkreetsemat tähtaega ette nähtud, endaga kaasa täieliku ebakindluse nende konkursside läbiviimise aja osas. Nagu komisjon on kirjalikes ja suulistes seisukohtades väitnud, on see moment ajalisel ebakindel, kuna sõltub vajalike rahaliste vahendite olemasolust ja korralduslikest otsustest, mis on administratsiooni teha.

74. Minu arvates järeldub siit, et põhikohtuasjas kõnesolevad õigusnormid võimaldavad kasutada tähtjalisi lepinguid, et „kestvalt katta püsivat vajadust” koolisektoris, ning sellist kasutamist ei saa heaks kiita, vaid tuleks ühe või mitme raamkokkuleppe klauslis 5 ette nähtud piirava meetme vastuvõtmisega takistada<sup>39</sup>.

75. Euroopa Kohtu praktikas on küll märgitud, et liikmesriikidel on raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 kohaselt kaalutlusruum sellega taotletava eesmärgi saavutamisel. Kohus lisab siiski, et kaalutlusõiguse suhtes kehtib tingimus, et liikmesriigid peavad saavutama liidu õigusega ette nähtud tulemuse, nagu ei tulene üksnes ELTL artikli 288 kolmandast lõigust, vaid ka direktiivi 1999/70 artikli 2 esimesest lõigust, tõlgendatuna koostoimes direktiivi põhjendusega 17<sup>40</sup>.

36 — Näiteks seetõttu, et koolisektori töötajate suurt arvu silmas pidades esineb ka vajadus ajutiste asendamiste järele.

37 — *A system in which permanent jobs are done by individual temporary agents, who are replaced by other individual temporary agents, contravenes the framework agreement, in the letter of the law and in the spirit of the law. Employers cannot take the easy route of employing successive temporary personnel for permanent jobs. Besides, such a system is contrary to the principle that employment should be on the basis of an indeterminate period and that it is only possible to offer temporary contracts if there are objective reasons*, Blanpain, R., *European Labour Law*, 12. trükk, Wolters, Kluwer, 2010, lk 472.

38 — Kohtujuristi kursiiv. Õigupoolest võib administratsioon selle sätte alusel sõlmida õpetajatega paljusid eri tüüpi tähtjalisi lepinguid: (i) aastase tähtajaga asendusleping täitmata ja vaba „koosseisulise” õpetajakoha täitmiseks, st täitmaks kohta, kuhu ei ole kedagi ametisse nimetatud, ning mis lõpeb õppeaasta lõppemisega (31. augustil); (ii) ajutise asendamise leping „faktiliselt” vaba õpetajakoha täitmiseks, st täitmaks kohta, mis ei ole küll täitmata, kuid on vaba, ning mis lõpeb tegeliku õppetöö lõppedes (30. juunil); ning (iii) ajutise või lühiajalise asendamise leping muudel juhtudel, mis on mõeldud seniks, kuni asendamisvajaduse tinginud asjaolud kaovad.

39 — Vt kohtujuristi ettepanek, Jääskinen, kohtuasi Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, punkt 35).

40 — Kohtuotsused Angelidaki jt (EU:C:2009:250, punkt 80) ja Küçük (EU:C:2012:39, punkt 48).

76. Ma ei leia, et kõnesolevate õigusnormidega oleks tagatud raamkokkuleppega ette nähtud tulemuse saavutamine. Sellega seonduvalt pean heitma kõrvale Itaalia ja sisuliselt ka Kreeka valitsuse argumentid, et koolipersonali töөлövõtmist reguleerivad õigusnormid on õigustatud. Õigustusteks oleks esiteks vajadus äärmiselt paindliku korra järele, mis võimaldaks võtta arvesse tihedat seost ühelt poolt asendajate leidmise vajaduse ja teiselt poolt nii õpilaste kui töötajate arvu tsüklilise ja ettenägematu muutumise vahel. Teiseks mõjutavad paljusid hiljutisi õigusnorme rahalised kaalutlused, mistõttu on nendega püütud vähendada avaliku sektori kulutusi ja piirata koosseisuliste kohtade arvu, toetades tähtjaliste lepingute kasutamist koolisektoris.

77. Mis puudutab esiteks koolisektori paindlikkust käsitlevat argumenti, siis nagu Corte costituzionale märgib, on mõistagi tõsi, et kuna haridusteenus tagab põhiõiguseks olevat õigust – õigust haridusele -, siis on see n-õ aktiveeritav vastavalt nõudlusele. Kord, mille eesmärk on katta asendustöötajate leidmise vajadust, nõuab teatavat paindlikkust, mis seonduv eeskätt selliste faktoritega nagu õpilaste ja töötajate arvu muutumine või haigus- ning rasedus- ja sünnituspuhkused. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et põhimõtteliselt on alaliste värbamisnimekirjade süsteem koos avalike konkursside korraldusega laadilt selline, et tagab koolipersonali tähtjaliste töölepingutega töөлövõtmisel objektiivsete kriteeriumide järgimise. Samuti annab see neile töötajatele mõistliku tõenäosuse saada alalist kohta täitvaks koosseisuliseks töötajaks ning töötada määramata tähtjaga töölepingu alusel.

78. Sellegipoolest, nagu käesoleva ettepaneku punktist 73 järeldub, toob asjaolu, et ei ole ette nähtud mitte mingisugust konkreetsemat tähtaega avalike konkursside osas, mis olid rohkem kui 10 aastat peatatud<sup>41</sup>, kaasa täieliku ebakindluse nende konkursside läbiviimise aja osas ning näitab, et asjassepuutuva administratsiooni püsivate ja kestvate vajaduste katmiseks kasutati tähtjalisi töölepinguid, millele peab hinnangu andma eelotsusetaotluse esitanud kohus.

79. Mis puudutab teiseks argumenti, mis põhineb paljude hiljutiste siseriiklike õigusnormidega koolisektori osas ette nähtud eelarvelistel piirangutel, siis leian, et need ei saa olla õigustuseks järjestikuste tähtjaliste lepingute kuritarvituslikule kasutamisele. Seega tuleb eelotsusetaotlused esitanud kohtutel hinnata, kas avaliku sektori asutusele arvukate õigusnormidega ette nähtud eelarvelised piirangud kujutavad endast tähtjaliste lepingute kasutamisele piisavalt konkreetset õigustust, nagu käesoleva ettepaneku punktides 66–69 viidatud Euroopa Kohtu praktika kohaselt nõutav. Mainitud kohtupraktikast tuleneb, et siseriiklikud õigusnormid, st seadused või määrused, milles on piiratud järjestikuste tähtjaliste töölepingute kasutamise lubamisega üldiselt ja abstraktselt, ei ole sellised, et nende alusel saaks järjestikuste tähtjaliste lepingute kasutamist täpsete ja konkreetsete asjaoludega õigustatuks lugeda. Euroopa Kohus on selles osas väljendanud seisukohta, et niisugused asjaolud võivad tuleneda eelkõige tööülesannete eripärast, mille täitmiseks sellised lepingud on sõlmitud, ja nende tööülesannete olemuslikest joontest, või kui see on asjakohane, siis vajadusest saavutada liikmesriigi sotsiaalpoliitika õiguspärased eesmärgid<sup>42</sup>.

80. Lisaks on eelarvelisi piiranguid kehtestavate üldsätetega jäetud riigikooli sektori tööandjale ulatuslik vabadus sõlmida tähtjalisi töölepinguid kuritarvituslikult, samas kui raamkokkuleppe eesmärk on selliste kuritarvituste vältimine. Mulle näib, et selline vabadus läheb kaugemale kaalutusõigusest, mis on liikmesriikidel raamkokkuleppe mõttes.

81. Järelikult, nagu käesoleva ettepaneku punktist 30 nähtub, isegi kui põhikohtuasjas käsitletav kord on põhimõtteliselt struktureeritud viisil, mis peaks vastama raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunktis a ette nähtud objektiivsete aluste nõudele, ei ole Itaalia valitsus tõendanud konkreetsete õigustavate faktorite olemasolu. Mõtlen eeskätt seda, et tähtjaliste lepingute korduv kasutamine koolisektoris oleks laadilt ajutine ja mitte püsiv. Vastupidi, mulle tundub, et kohtuasja materjalidest

41 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 51.

42 — Kohtuotsused Angelidaki jt (EU:C:2009:250, punkt 96) ja Küçük (EU:C:2012:39, punkt 27). Euroopa Kohus mainib sotsiaalpoliitika legitimeerimise eesmärkidena meetmed, mis on kehtestatud raseduse ja emaduse kaitseks ning samuti selleks, et võimaldada meestel ja naistel sobitada tööalased ja perekondlikud kohustused (kohtuotsus Küçük, EU:C:2012:39, punkt 33).



nähtub selgelt, et niisuguste lepingute kasutamine on teatud aspektist kuritarvituslik, nimelt mis puudutab eesmärki katta *struktuurilist vajadust õpetajate järele*. Selline struktuuriline vajadus nähtub asjaolust, et märkimisväärne hulk töötajaid asetati rohkem kui 10 aasta vältel tööalaselt ebakindlasse olukorda, ilma et ei nende lepingute uuendamiste arvu ega lepingute maksimaalse kogukestuse osas oleks piiranguid ette nähtud. Leian, et suure osa nendest kohtadest oleks saanud täita alaliselt, kasutades määramata tähtajaga lepinguid, säilitades samas vajaliku paindlikkuse, millele Corte costituzionale õigustatult viitab.

82. Järelikult peavad eelotsusetaotluse esitanud kohtud andma hinnangu sellele, kas õpetajate töötamine pika aja vältel paljude tähtajaliste töölepingute alusel, nagu see nähtub põhikohtuvaidluse asjaoludest, on raamkokkuleppe klausliga 5 kooskõlas.

ii) Kuritarvitamist sanktsioneerivate meetmete olemasolu

83. Eelotsusetaotluse esitanud kohtute sõnul ei ole põhikohtuasjas käsitletavate õigusnormidega nähtud ette sanktsioone järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitava kasutamise puhuks. Seadusandliku dekreeedi nr 70/2011 jõustumise järel saab tähtajalisi töölepinguid muuta määramata tähtajaga töölepinguteks – vastavalt seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõikele 14 *bis* – üksnes värbamisnimekirja baasil toimuva ametissenimetamise korral. Lisaks nähtub eelotsusetaotlusest, et koolisektori suhtes ei kuulu kohaldamisele kord, mis näeb ette töötajale tekkinud kahju hüvitamise järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitusliku kasutamise juhtudel<sup>43</sup>.

84. Raamkokkuleppe klausli 5 lõike 2 kohaselt määravad liikmesriigid, olles konsulteerinud tööturu osapooltega, ja/või tööturu osapooled „vajaduse korral” kindlaks, millistel tingimustel tähtajalisi töölepinguid või töösuhteid esiteks loetakse järjestikusteks ja teiseks loetakse määramata tähtajaga töölepinguteks või töösuheteks. Seega on neil ulatuslik kaalutusruum, et vastavalt olemasolevale sotsiaalsele ja õiguslikule kontekstile kindlaks määrata, kas on vaja võtta ümberkvalifitseerimise meetmeid<sup>44</sup>.

85. Igal juhul nähtub Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et kui järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvituslik kasutamine on siiski toimunud, peab selle kuritarvituse kohaseks sanktsioneerimiseks ja liidu õiguse rikkumise tagajärgede heastamiseks saama kohaldada meetet, milles on ette nähtud töötajate kaitse tõhusad ja võrdväärsed tagatised. Direktiivi 1999/70 artikli 2 esimese lõigu sõnastuse kohaselt peavad liikmesriigid „võtma vajalikud meetmed, et tööturu osapooled saaksid igal ajal tagada [selles] direktiivis ette nähtud tulemuste saavutamise”<sup>45</sup>, kas siis muutes need töösuhted määramata tähtajaga töösuheteks või tekkinud kahju hüvitamisega<sup>46</sup>.

43 — Tribunale di Napoli sõnul ei võimalda seadusandliku dekreeedi nr 165/2001 artikli 36 lõige 5, mis näeb küll teoorias ette avaliku sektori töötajal tekkinud kahju hüvitamise juhtudeks, mil tähtajalise töölepinguga töölevõtmine on olnud ebaseaduslik, sellisel töötajal siiski hüvitist saada. Nimelt on Corte suprema di cassazione asunud kohtuotsuses nr 10127/12 seisukohale, et see säte ei ole kohaldatav, kui tähtajaliste lepingute kogukestus on ületanud 36 kuud ehk maksimumkestuse, kuna tähtajaline töölevõtmine oli seadusega kooskõlas ning et see rikkumine ei puuduta tööülesannete täitmise korraldust. Samuti on viimati mainitud kohus nentunud, et töötajale, kes võeti tähtajalise töölepinguga tööle ebaseaduslikult, ei ole kahju tekkinud, kuna ta sai lepingu alusel töötasu ning ta ei saa tugineda teadmatusele lepingu õigustühisuse osas.

44 — Vt kohtujuristi ettepanek, Poiaras Maduro, kohtuasi Marrosu ja Sardino (EU:C:2005:569, punkt 30).

45 — Vt eeskätt kohtuotsus Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

46 — Vt eeskätt kohtuotsus Angelidaki jt (EU:C:2009:25, punktid 160–166).

86. Nagu käesoleva ettepaneku punktides 63, 64, 78 ja 83 nähtub, ei sisalda põhikohtuasjas käsitletavad õigusnormid, mis on välja toodud eelotsusetaotlustes, piisavaid meetmeid ei järjestikuste tähtajaliste lepingute kuritarvitusliku kasutamise vältimiseks ega selle sanktsioneerimiseks raamkokkuleppe klausli 5 mõttes. Koolisektori personali selline kaitseta jätmise läheb ilmselgelt kaugemale sellest, mis on lubatud raamkokkuleppe klausli 5 punktide 1 ja 2 kohaselt, ning on vastuolus sellega ette nähtud normidega<sup>47</sup>, mille kontrollimine on siseriiklike kohtute ülesanne.

### c) Vahejärelendus

87. Niisuguseid siseriiklikke õigusnorme nagu need Itaalia õigusnormid, mis on põhikohtuasjas vaatluse all, mis ühelt poolt lubavad tähtajaliste lepingute uuendamist täitmata õpetajakohtade ning abiteenistujate kohtade puhul riigikoolides seniks, kuni koosseisulise personali töölevõtmiseks on konkurss läbi viidud, ilma et oleks vähimatki kindlust nende konkursside kulgemise lõppkuupäeva osas, seega määramata kindlaks neid objektiivseid ja läbipaistvaid kriteeriume, mille alusel kontrollida, kas selliste lepingute uuendamine vastab tõepoolest tegelikule vajadusele ning on laadilt taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik, ning millega – teiselt poolt – ei ole ette nähtud ühtki meetet, mille eesmärk oleks vältida ja sanktsioneerida järjestikuste tähtajalist töölepingute kuritarvitusliku kasutamist koolisektoris, ei saa käsitada õigustatuna objektiivsete alustega raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a mõttes. Igal juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohtud need, kes eeltoodud kaalutlusi arvestades peavad andma hinnangu sellele, kas põhikohtuasjades on need tingimused täidetud.

### 3. Teine ja kolmas küsimus

88. Kuna minu pakutav vastus esimesele küsimusele on eitav, leian, et ei ole vaja vastata teisele ja kolmandale eelotsuse küsimusele kohtuasjades C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 ega ka esimesele ja teisele eelotsuse küsimusele kohtuasjas C-63/13, mis puudutavad vaadeldavate siseriiklike õigusnormide kooskõla raamkokkuleppega.

### 4. Viies ja kuues küsimus

89. Arvestades vastust, mille pakun välja esimesele küsimusele, on kohtuasjades C-22/13 ja C-61/13–C-63/13 eelotsusetaotluse esitanud kohtul olemas kogu vajalik teave põhikohtuasjades vaidluste lahendamiseks<sup>48</sup>.

## VII. Ettepanek

90. Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunale di Napoli eelotsuse küsimustele kohtuasjades C-22/13 ja C-61/13–C-63/13 ning Corte costituzionale küsimustele kohtuasjas C-418/13 järgmiselt:

Niisuguseid siseriiklikke õigusnorme nagu põhikohtuasjas käsitletavad, mis ühelt poolt lubavad tähtajaliste lepingute uuendamist täitmata õpetajakohtade ning haldus-, tehniliste ja abiteenistujate kohtade puhul riigikoolides seniks, kuni koosseisulise personali töölevõtmiseks on konkurss läbi

47 — Itaalia valitsus märgib selle kohta, et siseriiklik õigus võib selles osas lahendusi pakkuda, mida näivad kinnitavat ka osade põhikohtuasja hagejate seisukohad, milles on viidatud 12. septembri 2013. aasta dekreetseadusele nr 104. Nende hagejate väitel võimaldab see dekreetseadus muuta stabiilsemaks nende koolisektori töötajate olukorra, kelle senised töötamisperioodid ületavad kestuselt 36 kuud, nimetades nad perioodil 2014–2016 koosseisulisele kohale.

48 — Euroopa Kohus on kohtuotsustes Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, punkt 84) ja Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, punkt 49) võtnud seisukoha, et arvestades teisi nendes kohtuasjades antud vastuseid, ei ole vaja vastata vastavalt neljandale ja kuuendale eelotsuse küsimusele nendes kohtuasjades, mis sõnastuselt olid analoogsed seitsmenda küsimusega kohtuasjades C-61/13 ja C-62/13.

viidud, ilma et oleks vähimatki kindlust nende konkursside kulgemise lõppkuupäeva osas, seega määramata kindlaks neid objektiivseid ja läbipaistvaid kriteeriume, mille alusel kontrollida, kas selliste lepingute uuendamine vastab tõepoolest tegelikule vajadusele ning on laadilt taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik, ning millega – teiselt poolt – ei ole ette nähtud ühtki meetet, mille eesmärk oleks vältida ja sanktsioneerida järjestikuste tähtajalist töölepingute kuritarvitusliku kasutamist koolisektoris, ei saa käsitada õigustatuna objektiivsete alustega tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe (sõlmitud 18. märtsil 1999 ning ära toodud 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, lisas) klausli 5 punkti 1 alapunkti a mõttes. Igal juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohtud need, kes eeltoodud kaalutlusi arvestades peavad andma hinnangu sellele, kas põhikohtuasjades on need tingimused täidetud.