



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

26. november 2014*

Eelotsusetaotlus — Sotsiaalpoliitika — Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) raamkokkulepe tähtjalise töö kohta — Järjestikused tähtjalised töölepingud — Haridus — Avalik sektor — Täitmata ja vabade ametikohtade täitmine asenduslepingute alusel seniks, kuni konkurss on läbi viidud — Klausli 5 punkt 1 — Meetmed, mille eesmärk on vältida tähtjaliste lepingute kuritarvituslikku kasutamist — Mõiste „objektiivsed alused”, mis õigustavad selliseid lepinguid — Sanktsioonid — Määramata tähtajaga töösuhteks muutmise keeld — Õiguse kahju hüvitamisele puudumine

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

mille ese on ELTL artikli 267 alusel esiteks Tribunale di Napoli (Itaalia) 2., 15. ja 29. jaanuari 2013. aasta otsustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse 17. jaanuaril (C-22/13) ja 7. veebruaril 2013 (C-61/13–C-63/13), ja teiseks Corte costituzionale (Itaalia) 3. juuli 2013. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 23. juulil 2013 (C-418/13), menetlustes

Raffaella Mascolo (C-22/13),

Alba Forni (C-61/13),

Immacolata Racca (C-62/13)

versus

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

menetluses osalesid:

Federazione Gilda-Unams,

Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL),

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),

ja

Fortuna Russo

versus

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

Comune di Napoli (C-63/13),

ja

Carla Napolitano,

Salvatore Perrella,

Gaetano Romano,

Donatella Cittadino,

Gemma Zangari

versus

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

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud A. Ó Caoimh (ettekandja), C. Toader, E. Jarašiūnas ja C. G. Fernlund,

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: ametnik L. Carrasco Marco,

arvestades kirjalikus menetluses ja 27. märtsi 2014. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- R. Mascolo, esindajad: advokaadid M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, V. De Michele, S. Galleano ja N. Zampieri (C-22/13),
- A. Forni, esindajad: advokaadid M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, M. Miscione, F. Visco ja R. Garofalo (C-61/13),
- I. Racca, esindajad: advokaadid M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, R. Cosio, R. Ruocco ja F. Chietera (C-62/13),
- F. Russo, esindaja: advokaat P. Esposito (C-63/13),
- C. Napolitano, S. Perrella ja G. Romano, esindajad: advokaadid D. Balbi ja A. Coppola (C-418/13),
- D. Cittadino ja G. Zangari, esindajad: advokaadid T. de Grandis ja E. Squillaci (C-418/13),
- Federazione Gilda-Unams, esindaja: advokaat T. de Grandis (C-62/13),
- Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL), esindajad: advokaadid V. Angiolini, F. Americo ja I. Barsanti Mauceri (C-62/13),
- Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), esindaja: advokaat A. Andreoni (C-62/13),
- Comune di Napoli, esindajad: advokaadid F. M. Ferrari ja R. Squeglia (C-63/13),

- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* C. Gerardis ja *avvocato dello Stato* S. Varone,
 - Kreeka valitsus, esindajad: D. Tsagaraki ja M. Tassopoulou (C-418/13),
 - Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna (C-22/13 ja C-61/13–C-63/13),
 - Euroopa Komisjon, esindajad: C. Cattabriga, D. Martin ja J. Enegren,
- olles 17. juuli 2014. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlused käsitlevad küsimust, kuidas tõlgendada 18. märtsil 1999. aastal sõlmitud raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta (edaspidi „raamkokkulepe”) – mis on lisatud nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivile 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta (EÜT L 175, lk 43; ELT eriväljaanne 05/03, lk 368) – klauslit 4 ja klausli 5 punkti 1, nõukogu 14. oktoobri 1991. aasta direktiivi 91/533/EMÜ tööandja kohustuse kohta teavitada töotajaid töölepingu või töösuhte tingimustest (EÜT L 288, lk 32; ELT eriväljaanne 05/02, lk 3) artikli 2 lõikeid 1 ja 2, EL lepingu artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtet ning liidu õiguse üldpõhimõtteid, mis puudutavad õiguskindlust, õiguspärase ootuse kaitset, poolte võrdsust menetluses, tõhusat kohtulikku kaitset, õigust sõltumatule kohtule ja õiglasele kohtulikule arutamisele, mis on tagatud EL lepingu artikli 6 lõikes 2, koostoimes Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK”) artikliga 6 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 46, 47 ja artikli 52 lõikega 3.
- 2 Need eelotsusetaotlused esitati R. Mascolo ja kaheksa teise töötaja – kes kõik kuuluvad riigikoolide personali hulka – ning nende tööandjate, täpsemalt kaheksa töötaja puhul Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (haridus-, kõrgharidus- ja teadusministeerium, edaspidi „Ministero”) ja ühe töötaja puhul Comune di Napoli (Napoli kohalik omavalitsusüksus), vahelistes kohtuvaidlustes töötajaid nende tööandjatega siduvate töölepingute kvalifitseerimise üle.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 1999/70

- 3 Direktiivi 1999/70 õiguslik alus on EÜ artikli 139 lõige 2 ning selle eesmärk vastavalt artiklile 1 on „jõustada tööandjate ja töövõtjate vaheliste üldorganisatsioonide [(Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsioon (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus (CEEP))] vahel [...] sõlmitud raamkokkulepe [...], mis on direktiivile lisatud”.
- 4 Raamkokkuleppe klausel 1 sätestab:
„Käesoleva kokkuleppe eesmärk on:
a) parandada tähtajalise töötamise kvaliteeti, tagades mittediskrimineerimise põhimõtte kohaldamise;

- b) luua raamistik, et vältida kuritarvitusi, mis võiksid tuleneda järjestikuste tähtjaliste töölepingute või töösuhete kasutamisest.”
- 5 Raamkokkuleppe klausel 2 „Reguleerimisala” näeb ette:
- „1. Kokkulepet kohaldatakse tähtjaliste töötajate suhtes, kellel on tööleping või töösuhe, nagu see on määratletud liikmesriigi seadustes, kollektiivlepingutes või praktikas.
2. Liikmesriigid, olles konsulteerinud tööturu osapooltega, ja/või tööturu osapooled võivad ette näha, et käesolevat kokkulepet ei kohaldata:
- a) esialgse kutseõppega seotud tööpraktika ja töö käigus toimuva väljaõppe suhtes;
- b) töölepingute ja töösuhete suhtes, mis on sõlmitud erilise riikliku või riigi toetatava kutseõppe-, integreerumis- ja ümberõppeprogrammi raames.”
- 6 Raamkokkuleppe klausel 3 „Mõisted” näeb ette:
- „1 Käesolevas kokkuleppes tähendab „tähtjaline 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;
- [...]”.
- 7 Raamkokkuleppe klausel 4 „Mittediskrimineerimise põhimõte” sätestab punktis 1:
- „Töötingimuste osas ei kohelda tähtjalisi töötajaid vähem soodsalt kui võrreldavaid alalisi töötajaid seetõttu, et neil on tähtjaline tööleping või töösuhe, välja arvatud juhtudel, kui erinevaks kohtlemiseks on objektiivsed põhjused.”
- 8 Raamkokkuleppe klausel 5 „Meetmed kuritarvituste vältimiseks” sätestab:
- „1. Järjestikuste tähtjaliste 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 tähtjaliste 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 tähtjalisi töölepinguid või töösuheteid:
- a) loetakse järjestikusteks;
- b) loetakse määramata tähtjaga töölepinguteks või töösuheteks.”

Direktiiv 91/533

- 9 Direktiivi 91/533 artikli 2 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

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

- 10 Nimetatud direktiivi artikli 2 lõike 2 punkti e kohaselt peab tähtjalise töölepingu või töösuhte puhul hõlmama töötajale antav teave muu hulgas „selle eeldatavat kestust”.

Itaalia õigus

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

- 12 Itaalias reguleerib avalikus sektoris tähtjaliste töölepingute kasutamist 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”).

- 13 Selle dekreediga, mida on muudetud 3. augusti 2009. aasta seadusega nr 102, mis käsitleb 1. juuli 2009. aasta dekreetseaduse nr 78 (mis käsitleb kriisivastaseid meetmeid, tähtaegade pikendamist ja Itaalia osaluse rahvusvahelistes missioonides jätkamist) 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), artikli 36 „Töötajate töölevõtmise ja töö paindlikud lepinguvormid” lõige 5 näeb ette:

„Töötajate töölevõtmist ja tööd puudutavate imperatiivsete õigusnormide rikkumine avaliku sektori asutuste poolt ei saa mingil juhul tuua kaasa nende asutustega määramata tähtajaga töölepingute sõlmimist; vastutust ja sanktsioone see ei mõjuta. Asjaomasel töötajal on õigus imperatiivsete õigusnormidega vastuolus tehtud tööst tuleneva kahju hüvitamisele. [...]”

- 14 Eelotsusetaotlustes toodud infost nähtub, et tähtjalist töötamist avaliku sektori asutustes reguleerib ka 6. septembri 2001. aasta seadusandlik dekreet nr 368, millega rakendatakse direktiivi 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; edaspidi „seadusandlik dekreet nr 368/2001”).

- 15 Selle seadusandliku dekreediga artikli 5 lõige 4 *bis* on sõnastatud järgmiselt:

„Ilma et see piiraks eelmistes lõigetes sätestatud järjestikuseid lepinguid käsitlevate õigusnormide kohaldamist ning kui riigi, kohalikul või ettevõtte tasandil riigi kõige suurema esindatuse tasemega töötajate ametiühinguorganisatsioonide ja tööandjate organisatsioonide sõlmitud kollektiivlepingutes ei ole ette nähtud teisiti, loetakse juhul, kui samaväärsete tööülesannete täitmiseks sõlmitud järjestikuste tähtjaliste töölepingute tulemusena on töösuhe sama tööandja ja sama töötaja vahel ületanud koos pikenduste ja uuendamistega kokku 36 kuud, arvestamata katkestusperioode kahe lepingu vahel, töösuhet määramata tähtajaga töösuhteks [...]”.

- 16 Kõnealuse seadusandliku dekreeedi artikli 10 lõige 4 *bis*, mida on muudetud 12. juuli 2011. aasta seadusena nr 106 (*GURI* nr 160, 12.7.2011) kinnitatud 13. mai 2011. aasta dekreetseaduse nr 70 (edaspidi „dekreetseadus nr 70/2011”) artikli 9 lõikega 18, näeb ette:

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

- 17 Õpetajate ning haldus-, tehnilise ja abipersonali 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) ja mida on muudetud 25. septembri 2009. aasta dekreetseadusega nr 134, mis kinnitati muudatustega 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 on see seadus kohaldatav ainult riigikoolide puhul. Seevastu ei ole see seadus kohaldatav kohalike omavalitsusüksuste hallatavatele koolidele, mille suhtes kehtivad seadusandlikud dekreedid nr 165/2001 ja nr 368/2001.

- 18 Seaduse nr 124/1999 artiklis 4 on sätestatud:

„1. Õpetajakohad, mis on enne 31. detsembrit tegelikult täitmata ja vabad ning mis jäävad tõenäoliselt täitmata ja vabaks kogu õppeaastaks, võib juhul, kui neid ei ole võimalik täita provintsi koosseisuliste õpetajatega või üleaarvuliste töötajatega 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 täitmiseks, mis jäävad enne 31. detsembrit tegelikult vabaks ja on seda õppeaasta lõpuni, kasutatakse õppetöö lõpuni kestvaid tähtjalisi asenduslepinguid. Õppetöö lõpuni kestvaid tähtjalisi asenduslepinguid kasutatakse ka selliste õppetundide tagamiseks, mis ei võimalda moodustada täisajaga õpetajakohta.

3. Muudel juhtudel kui lõigetes 1 ja 2 nimetatud kasutatakse tähtjalisi asenduslepinguid.

[...]

6. Aastase tähtajaga asendamiste ja õppetöö lõpuni kestvate tähtjaliste asendamiste puhul tuleb kasutada konsolideeritud teksti artiklis 401, mis on asendatud käesoleva seaduse artikli 1 lõikega 6, nimetatud alalisi värbamisnimekirju.

[...]

11. Eelnevate lõigete sätteid kohaldatakse ka haldus-, tehnilisele ja abipersonalile (abiteenistujad) [...]

[...]

14^{bis}. Lõigetes 1, 2 ja 3 ette nähtud asendamiseks sõlmitud tähtjalised töölepingud – kuivõrd need on vajalikud haridusteenuse pideva pakkumise tagamiseks – saavad muutuda määramata tähtajaga töösuheteks ainult ametissenimetamise korral, mis toimub kehtivate õigusnormide ning värbamisnimekirjade alusel [...]”.

- 19 Haridusministeeriumi 13. juuni 2007. aasta dekreeidi nr 131 (Decreto del Ministero della pubblica istruzione, n. 131, edaspidi „dekreet nr 131/2007”) artikli 1 kohaselt tulevad riigikooli õpetajate ning haldus-, tehnilise ja abipersonali ülesannete puhul kõne alla järgmised kolm lepinguliiki:
- aastased asenduslepingud kohtade puhul, mis on täitmata ja vabad, st kohad, kus ei ole koosseisulist töötajaid;
 - õppetöö lõpuni kestvad tähtajalised asenduslepingud kohtade puhul, millel on keegi ametisse nimetatud, kuid mis on parajasti vabad, ja
 - tähtajalised asenduslepingud kõigi muude vajaduste katmiseks ehk lühiajalised asenduslepingud.
- 20 Seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõikes 14 *bis* mainitud ametissenimetamist reguleerivad 16. aprilli 1994. aasta seadusandliku dekreeidi nr 297, millega kinnitatakse 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.
- 21 Selle seadusandliku dekreeidi artikli 399 lõikes 1 on sätestatud:
- „Eel-, alg-, põhi- ja keskkooli, sh kunstigümnaasiumide ja -instituutide õpetajakohtadest täidetakse vastaval õppeaastal vabadest kohtadest 50% tunnistuste ja eksamite baasil toimuva konkursi korras ning ülejäänud 50% artiklis 401 nimetatud alaliste värbamisnimekirjade alusel.”
- 22 Nimetatud seadusandliku dekreeidi artikli 401 lõigetes 1 ja 2 on ette nähtud:
- „1. Värbamisnimekirjad, mis on seotud eel-, alg-, põhi- ja keskkooli, sh kunstigümnaasiumide ja -instituutide õpetajakohtade täitmiseks ainuüksi tunnistuste baasil toimuvate konkurssidega, 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 kandidaatide lisamisega vaadatakse üle ka juba alalises nimekirjas olevate kandidaatide järjestus.”

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

Kohtuasjad C-22/13 ja C-61/13–C-63/13

- 23 R. Mascolo, A. Forni, I. Racca ja F. Russo töötasid järjestikuste tähtajaliste töölepingute alusel, neist kolm esimest õpetajana Ministero teenistuses ning viimane lastesõime ja eelkooli kasvatajana Comune di Napoli teenistuses. Mainitud lepingute alusel töötasid nad vastavate tööandjate juures järgmiste perioodide vältel: R. Mascolo 71 kuud 9-aastase perioodi vältel (vahemikus 2003–2012), A. Forni 50 kuud ja 27 päeva 5-aastase perioodi vältel (vahemikus 2006–2011), I. Racca 60 kuud 5-aastase perioodi vältel (vahemikus 2007–2012) ja F. Russo 45 kuud ja 15 päeva 5-aastase perioodi vältel (vahemikus 2006–2011).

- 24 Kuna põhikohtuasja hagejate hinnangul on need järjestikused tähtajalised töölepingud ebaseaduslikud, esitasid nad Tribunale di Napoliile hagid, milles nõuavad esimese võimalusena nende lepingute muutmist määramata tähtajaga töösuheteks ja seega nende ametisse nimetamist ning sellise töötasu maksmist, mis vastab tähtajaliste lepingute vahelistele perioodidele, st ajavahemikele ühe lepingu lõppemisest järgmise lepingu kehtimahakkamiseni, ning teise võimalusena tekkinud kahju hüvitamist.
- 25 Kuna I. Racca nimetati tulenevalt alalises värbamisnimekirjas kõrgema positsiooni omandamisest menetluse toimumise ajal ametisse, muutis ta esialgset hagi ning nõuab nüüd teenistusstaazi täielikku arvessevõtmist ja tekkinud kahju hüvitamist.
- 26 Ministero ja Comune di Napoli on seevastu seisukohal, et seadusandliku dekreeidi nr 165/2001 artikli 36 lõige 5 välistab töösuhete mis tahes muutmise. Seadusandliku dekreeidi nr 368/2001 artikli 5 lõige 4 *bis* ei kuulu kohaldamisele, arvestades selle dekreeidi 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 esine kõiki asjaolusid, mis moodustavad rikkumise koosseisu. Kuna tähtajalised töölepingud ei olnud omavahel seotud ega kujutanud seega endast eelnevate lepingute jätkamist ega pikendamist, siis ei esinenud ka kuritarvitamist.
- 27 Seda hagi lahendades märgib Tribunale di Napoli esiteks, et põhikohtuasjas kõne all olevad siseriiklikud õigusnormid on vastupidi Corte suprema di cassazione (kassatsioonikohus) poolt otsuses nr 10127/12 sedastatuga vastuolus raamkokkuleppe klausliga 5.
- 28 Nimetatud õigusnormid ei sisalda nimelt mingeid meetmeid kuritarvituste vältimiseks nimetatud klausli punkti 1 alapunkti a tähenduses, sest need ei võimalda objektiivsel ja läbipaistval moel konkreetselt kontrollida, kas vajadus ajutise asendamise järele on tegelikult olemas, ja võimaldavad – nagu näeb selgelt ette seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõige 1 – tähtajaliste töölepingute uuendamist, et täita tegelikult vabu ametikohti. Kõnealused õigusnormid ei sisalda aga ka meetmeid kuritarvituste vältimiseks nimetatud klausli punkti 1 alapunkti b tähenduses. Seadusandliku dekreeidi nr 368/2001 artikli 10 lõige 4 *bis* välistab nimelt nüüdsest selle, et riigikoolidele kohaldatakse nimetatud dekreeidi artikli 5 lõiget 4 *bis*, mis näeb ette, et tähtajalised töölepingud, mille kogukestus ületab 36 kuud, muudetakse määramata tähtajaga töölepinguteks. Lisaks sellele ei sisalda asjaomased õigusnormid meetmeid kuritarvituste vältimiseks selle klausli punkti 1 alapunkti c tähenduses.
- 29 Peale selle ei ole ette nähtud ühtegi sanktsiooni, sest tähtajalisi töölepinguid võib seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõike 14 *bis* kohaselt muuta määramata tähtajaga töölepinguteks ainult ametissenimetamisel värbamisnimekirjade alusel. Lisaks on välistatud ka õigus järjekuste tähtajaliste töölepingute kasutamisest tuleneva kahju hüvitamisele. Corte suprema di cassazione otsuse nr 10127/12 kohaselt ei ole seadusandliku dekreeidi nr 165/2001 artikli 36 lõige 5 – mis näeb sellise õiguse põhimõtteliselt avalikus sektoris ette – kohaldatav, kui tähtajaliste lepingute kogukestus on ületanud seadusandliku dekreeidi nr 368/2001 artikli 5 lõikes 4 *bis* ette nähtud 36 kuu ülempiiri.
- 30 Teiseks tõusetub eelotsusetaotluse esitanud kohtul, kes täheldab, et ainult riigikoolidel on õigus värvata töötajaid tähtajaliste töölepingute alusel, ilma et neile kehtiksid seadusandliku dekreediga nr 368/2001 ette nähtud piirangud, millest johtub konkurentsi moonutamine erakoolide kahjuks, küsimus, kas riigikool kuulub mõiste „konkreets[e] sektori[d] ja/või töötajakategooria[d]” alla raamkokkuleppe klausli 5 tähenduses, mis õigustab erinevat kuritarvituste vältimise ja karistamise süsteemi järjekuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitusliku kasutamise korral.
- 31 Kolmandaks tekib sellel kohtul küsimus kõnealuste siseriiklike õigusnormide kooskõla kohta raamkokkuleppe klausliga 4, kuna siseriiklikud õigusnormid näevad ette, et avaliku sektori töötajal, kes on ebaseaduslikult võetud tööle tähtajalise töölepingu alusel, ei ole erinevalt määramata tähtajaks tööle võetud ja ebaseaduslikult vallandatud töötajast õigust nõuda tekkinud kahju hüvitamist.

- 32 Neljandaks – arvestades, et kohtumääruse Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574) aluseks olnud kohtuasjas väitis Itaalia valitsus, et seadusandliku dekreeidi nr 368/2001 artikli 5 lõige 4 *bis* on avalikus sektoris kohaldatav, samas kui Corte suprema di cassazione asus oma otsuses nr 10127/12 vastupidisele seisukohale – tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas arvestades lojaalse koostöö põhimõtet ei ole selline valitsuse poolt siseriiklikule õigusele antud väär tõlgendus enam siseriiklikele kohtutele siduv, tugevdades sel moel nende kohustust tõlgendada siseriiklikku õigust kooskõlas liidu õigusega.
- 33 Viiendaks tõusetub Tribunale di Napolil küsimus, kas seadusandliku dekreeidi nr 368/2001 artikli 5 lõikes 4 *bis* ette nähtud võimalus muuta tähtajaline tööleping määramata tähtajaga töölepinguks kuulub direktiivi 91/533 artikli 2 lõikes 1 ja lõike 2 punktis e nimetatud teabe alla, mida tööandja on kohustatud töötajale andma, ja kui see on nii, siis kas asjaomase artikli 5 lõike 4 *bis* kohaldamise tagasiulatav välistamine riigikoolide suhtes dekreetseadusega nr 70/2011 on selle direktiiviga kooskõlas.
- 34 Lõpetuseks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus kuuendaks, kas selline siseriiklike õigusnormide tagasiulatav muutmine, mille tulemusena võetakse riigikoolide töötajatelt õigus, mis neil oli töölevõtmise ajal, on kooskõlas liidu õiguse üldpõhimõtetega.
- 35 Neil asjaoludel otsustas Tribunale di Napoli menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused, kusjuures seitsmes küsimus esitati ainult kohtuasjades C-61/13 ja C-62/13, sellal kui kohtuasjas C-63/13 esitati ainult teine kuni neljas küsimus ja need vastavad viimati nimetatud kohtuasjas esitatud esimesele kuni kolmandale küsimusele:
- „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 [direktiivi 1999/70] 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 direktiivist [91/533] tulenevatele õigustele ega töölepingus sätestatud töötingimuste järgimist, on vastuolus direktiivi [91/533] artikli 8 lõikega 1 ja [selle direktiivi] eesmärkidega, eeskätt selle põhjendusega 2?
7. Kas [liidu] õiguses kehtivaid õiguskindluse, õiguspärase ootuse kaitse, poolte võrdsuse menetluses, tõhusa kohtuliku kaitse, õiguse sõltumatule kohtule ning üldisemalt õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele üldpõhimõtteid, mis on tagatud [EL lepingu artikliga 6] [...], koostoimes [EIÕK] artiklis 6 sätestatuga ning [...] Liidu põhiõiguste 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 (12. juuli 2011. aasta seadusega nr 106 seadusena kinnitatud) dekreetseaduse nr 70/[2001] artikkel 9, millega lisati seadusandlikku dekreeti nr 368/2001 artikli 10 lõige 4 *bis* selleks, et muuta pooleliolevate menetluste tulemusi selliselt, et töötaja seatakse töödandja (riigi) soodustamiseks otseselt ebasoodsamasse olukorda ja kõrvaldatakse siseriiklikus õiguskorras ette nähtud võimalus karistada järjestikuste tähtjaliste töölepingute korduvat kasutamist?"
- ³⁶ Euroopa Kohtu presidendi 8. märtsi 2013. aasta määrusega liideti kohtuasjad C-22/13 ja C-61/13–C-63/13 menetluse suulise ja kirjaliku osa ning kohtuotsuse huvides.

Kohtuasi C-418/13

- ³⁷ C. Napolitano, D. Cittadino, G. Zangari, S. Perrella ja G. Romano olid järjestikuste tähtjaliste töölepingute alusel võetud tööle Ministero teenistusse, neist neli esimest õpetajana ja viimati nimetatud haldusametnikuna. Euroopa Kohtule esitatud materjalidest nähtub, et lepingute kohaselt töötasid nad oma vastavate töödandjate juures järgmiste perioodide vältel: C. Napolitano 55 kuud 6-aastase perioodi vältel (vahemikus 2005–2010), D. Cittadino 100 kuud 10-aastase perioodi vältel (vahemikus 2002–2012), G. Zangari 113 kuud 11-aastase perioodi vältel (vahemikus 2001–2012), S. Perrella 81 kuud 7-aastase perioodi vältel (vahemikus 2003–2010) ja G. Romano 47 kuud 4-aastase perioodi vältel (vahemikus 2007–2011).
- ³⁸ Kuna põhikohtuasja hagejate hinnangul on need järjestikused tähtjalised töölepingud ebaseaduslikud, esitasid nad hagid vastavalt Tribunale di Roma'le ja Tribunale di Lamezia Terme'le, nõudes esimese võimalusena oma tähtjaliste lepingute muutmist määramata tähtajaga töölepinguteks ja sellest tulenevalt alaliste töötajate hulka arvamist ning sellise töötasu maksmist, mis vastab tähtjaliste töölepingute vahelistele perioodidele, st ajavahemikele ühe lepingu lõppemisest järgmise lepingu kehtimahakkamiseni. Teise võimalusena paluvad põhikohtuasja hagejad samuti hüvitada tekkinud kahju.
- ³⁹ Tribunale di Romal ja Tribunale di Lamezia Termel tekkis nende lahendada olevates kohtuasjades küsimus seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõigete 1 ja 11 kooskõlast raamkokkuleppe klausliga 5, kuna mainitud siseriiklik säte lubab avalikus sektoris kasutada tähtjalisi lepinguid koolides vabade õpetaja-, tehniliste- või haldustöötaja koosseisuliste ametikohtade täitmiseks ilma piiranguteta. Kuna kohtud leidsid, et seda küsimust ei saa lahendada ei viidatud sätte kooskõlalise tõlgendamise abil – arvestades, et säte on sõnastuselt ühemõtteline – ega ka sätte kohaldamata jätmise teel, kuna klauslil 5 puudub vahetu õigusmõju, esitasid nad eelnevalt lahendamiseks Corte costituzionalele (põhiseaduslikkuse järelevalve kohus) taotluse seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõigete 1 ja 11 põhiseadusele vastavuse küsimuses, viidates Itaalia Vabariigi põhiseaduse artikli 117 esimese lõigu, koostoimes raamkokkuleppe klausliga 5, rikkumisele.

- 40 Corte costituzionale nendib eelotsusetaotluses, et riigikoolide puhul kohaldatavate siseriiklike õigusnormidega ei ole tähtjaliste töötajate kohta ette nähtud järjestikuste tähtjaliste töölepingute maksimaalset kogukestust ega nende uuendamise maksimaalset arvu raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunktide b ja c mõttes. Kohtul on siiski küsimus, kas niisugune regulatsioon võib sellegipoolest olla õigustatud „objektiivse alusega” selle klausli punkti 1 alapunkti a tähenduses.
- 41 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul on põhikohtuasjas kõne all olevad siseriiklikud õigusnormid vähemalt põhimõtteliselt üles ehitatud nii, et töötajate töölevõtmine tähtjaliste töölepingutega saaks sellisele objektiivsele alusele vastata. Haridusteenus on „aktiveeritav vastavalt nõudlusele” selles mõttes, et Itaalia Vabariigi põhiseaduses ette nähtud põhiõigus haridusele tähendab, et riik ei või selle teenuse osutamisest keelduda ja järelikult peab ta seda organiseerima viisil, mis võimaldab seda pidevalt kohandada õpilaste arvu muutumisega. See olemuslik paindlikkuse nõue muudab möödapääsmatuks suure arvu riigikoolide õpetajate ja personali töölevõtmise tähtjaliste töölepingute alusel. Lisaks tagab alaliste värbamisnimekirjade süsteem koos avalike konkursside süsteemiga objektiivsete kriteeriumide järgimise personali töölevõtmisel selliste tähtjaliste töölepingutega ja annab neile töötajatele mõistliku võimaluse saada alalist kohta täitvaks koosseisuliseks töötajaks.
- 42 Corte costituzionale märgib siiski, et kuigi seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõige 1 ei võimalda korduvat tähtjaliste töölepingute uuendamist ja ei välista õigust kahju hüvitamisele, võimaldab see säte täita täitmata ja vabu ametikohti aastase tähtajaga asenduslepingute alusel seniks, „kuni koosseisuliste õpetajate töölevõtmiseks on konkurss läbi viidud”. Aastatel 2000–2011 konkursse aga läbi ei viidud. Asjaomase sätte alusel on seega mõeldav võimalus, et tähtjalisi töölepinguid uuendatakse, ilma et oleks ette nähtud konkreetset konkursi toimumise aega. Nimetatud asjaolu koos sellise sätte puudumisega, mis annaks riigikoolide töötajatele õiguse kahju hüvitamisele, kui nende töö on toimunud õigustamatult järjestikuste tähtjaliste töölepingute alusel, võib muuta selle õigusnormi raamkokkuleppe klausli 5 punktiga 1 vastuolus olevaks.
- 43 Neil asjaoludel 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 konkurss läbi viidud” –, mis lubab kasutada tähtjalisi 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 ja mis ei näe koolitöötajate tähtjaliste töölepingutega töölevõtmisel ette õigust kahju hüvitamisele, pidada liidu õigusega kooskõlas olevaks?”
- 44 Euroopa Kohtu presidendi 11. veebruari 2014. aasta määrusega liideti kohtuasjad C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13 menetluse suulise ja kirjaliku osa ning kohtuotsuse huvides.

Eelotsuse küsimused

- 45 Oma küsimustega paluvad eelotsusetaotluse esitanud kohtud Euroopa Kohtul tõlgendada vastavalt raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 (esimene ja teine küsimus kohtuasjades C-22/13, C-61/13 ja C-62/13, esimene küsimus kohtuasjas C-63/13 ning esimene ja teine küsimus kohtuasjas C-418/13),

selle raamkokkuleppe klauslit 4 (kolmas küsimus kohtuasjades C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 ja teine küsimus kohtuasjas C-63/13), lojaalse koostöö põhimõtet (neljas küsimus kohtuasjades C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 ja kolmas küsimus kohtuasjas C-63/13), direktiivi 91/533 (viies ja kuues küsimus kohtuasjades C-22/13, C-61/13 ja C-62/13) ja mitut muud liidu õiguse üldpõhimõtet (seitsmes küsimus kohtuasjades C-61/13 ja C-62/13).

Vastuvõetavus

- 46 Comune di Napoli väidab, et Tribunale di Napoli poolt kohtuasjas C-63/13 palutud liidu õiguse tõlgendamine ei ole põhikohtuasja lahendamise seisukohast vajalik ja et järelikult on selles kohtuasjas esitatud eelotsusetaotlus tervikuna vastuvõetamatu. Nimetatud kohus osutas oma eelotsusetaotluses ise, et võttes arvesse Euroopa Kohtu praktikat raamkokkuleppe osas, ei ole siseriikliku seadusandja poolt raamkokkuleppe ülevõtmiseks võetud meetmed piisavad. Seega on kõnealuse kohtu ülesanne lahendada põhikohtuasi tuginedes siseriikliku õiguse tõlgendusele, mis on kooskõlas liidu õigusega.
- 47 Olgu meenutatud, et väljakujunenud kohtupraktika järgi on ELTL artiklis 267 sätestatud Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute koostöö raames üksnes asja menetlev ja selles tehtava lahendi eest vastutav siseriiklik kohus kohtuasja eripära arvesse võttes pädev hindama nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust (kohtuotsus Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 48 Nagu Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, on siseriiklikel kohtutel selles osas äärmiselt ulatuslik pädevus saata asi Euroopa Kohtusse, kui nad leiavad, et nende lahendada olevas asjas on tekkinud küsimusi, mis nõuavad liidu õigusnormide tõlgendamist (vt eeskätt kohtuotsused Križan jt, C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 64, ja Ogieriakhi, C-244/13, EU:C:2014:2068, punkt 52).
- 49 Sellest tuleneb, et kuigi väljakujunenud kohtupraktika liidu õiguse mingis küsimuses võib viia Euroopa Kohtu määruse vastuvõtmiseni tema kodukorra artikli 99 alusel, ei saa kõnealuse kohtupraktika olemasolu kuidagi mõjutada eelotsusetaotluse vastuvõetavust juhul, kui siseriiklik kohus otsustab oma kaalutusõigust kasutades saata asja ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohtusse.
- 50 Seda arvesse võttes tuleb ühtlasi meenutada, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale võib Euroopa Kohus keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamisest, kui on ilmselge, et taotletud liidu õiguse tõlgendusel ei ole mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega või kui kõnealune probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada esitatud küsimuste tarviliku vastuse andmiseks vajalikud faktilised ja õiguslikud asjaolud (vt eeskätt kohtuotsus Êrsekcsanádi Mezõgazdasági, C-56/13, EU:C:2014:352, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 51 Käesoleval juhul tuleb märkida, et kohtuasjas C-63/13 esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule kolm eelotsuse küsimust, mis on identsed kohtuasjades C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 juba esitatud teise kuni neljanda küsimusega.
- 52 Samas nähtub kohtuasjas C-63/13 esitatud eelotsusetaotlusest, et nii selle asja faktiline kui ka õiguslik raamistik erineb kolme ülejäänud kohtuasja omast, sest eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ei kuulu F. Russo kui kohaliku omavalitsuse lastesõimes ja eelkoolis töötav kasvataja – erinevalt R. Mascolost, A. Fornist ja I. Raccast ja peale selle ka kohtuasja C-418/13 hagejatest – seadusest nr 124/1999 tulenevate riigikooli suhtes kohaldatavate siseriiklike õigusnormide kohaldamisalasse, vaid tema suhtes kohaldatakse üldsätteid, mis on ette nähtud eeskätt seadusandliku dekreediga nr 368/2001.
- 53 Neil asjaoludel ilmneb, et kohtuasjas C-63/13 esitatud esimene küsimus – millega soovitakse, nagu ka kohtuasjades C-22/13, C-61/13 ja C-62/13, teada, kas seaduses nr 124/1999 ette nähtud siseriiklikud õigusnormid on kooskõlas raamkokkuleppe klausliga 5, kuivõrd nimetatud seadus lubab riigil tema

hallatavates koolides võtta personali tööle tähtjaliste töölepingute alusel, ilma et talle kehtiksid sarnaselt erakoolidega piirangud, mis on sätestatud seadusandlikus dekreedis nr 368/2001 – ei ole asja C-63/13 põhikohtuasja lahendamise seisukohast asjakohane ja on seega hüpoteetiline.

- 54 Sama kehtib ka nimetatud kohtuasjas esitatud teise eelotsuse küsimuse kohta, millega soovitakse sisuliselt teada seda, kas kõnealused siseriiklikud õigusnormid, mis tulenevad eelkõige seadusandliku dekreeidi nr 165/2001 artikli 36 lõikest 5, on kooskõlas raamkokkuleppe klausliga 4, kuivõrd need välistavad avalikus sektoris järjestikuste tähtjaliste töölepingute kuritarvitusliku kasutamise korral mis tahes õiguse kahju hüvitamisele.
- 55 Tribunale di Napoli tunnistab oma eelotsusetaotluses kohtuasjas C-63/13 tegelikult ka ise, et erinevalt kohtuasjade C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 hagejatest kohaldub selle kohtuasja hageja suhtes seadusandliku dekreeidi nr 368/2001 artikli 5 lõige 4 *bis*, mis näeb ette, et järjestikused tähtjalised töölepingud, mille kogukestus ületab 36 kuud, muudetakse määramata tähtajaga töölepinguteks, ja mille kohta nimetatud kohus õigesti märgib, et see säte kujutab endast liidu õigusest tulenevate nõuetega kooskõlas olevat meedet, sest see aitab vältida selliste lepingute kuritarvituslikku kasutamist ja viib kuritarvituse tagajärgede lõpliku kõrvaldamiseni (vt eelkõige kohtuotsus Fiamingo jt, C-362/13, C-363/13 ja C-407/13, EU:C:2014:2044, punktid 69 ja 70 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 56 Tuleb märkida, et asjaomane kohus ei selgita üldse, miks on tema teine küsimus kohtuasjas C-63/13 sellistel asjaoludel veel asjakohane, et teha põhikohtuasjas otsus kõne all olevate siseriiklike õigusnormide kooskõla kohta liidu õigusega.
- 57 Igal juhul ei nähtu eelotsusetaotlusest kuidagi, kuidas sarnaselt kohtuasjade C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 hagejate olukorras olevate töötajatega, kelle puhul on mainitud artikli 5 lõike 4 *bis* kohaldamine välistatud, kannataks õigust hüvitamisele andvat kahju töötaja, kelle suhtes on selline muutmine kohaldatav ja kes on pealegi esitanud hüvitamise nõude üksnes teise võimalusena.
- 58 Neil asjaoludel tuleb sedastada, et kohtuasjas C-63/13 esitatud teine küsimus on samuti hüpoteetiline.
- 59 Lisaks sellele seavad Comune di Napoli, Itaalia valitsus ja Euroopa Komisjon kahtluse alla kohtuasjade C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 neljanda küsimuse ja kohtuasja C-63/13 kolmanda küsimuse vastuvõetavuse sisuliselt sel põhjusel, et nendele küsimustele antav vastus ei oma põhikohtuasjade seisukohast üldse või osaliselt mingit tähtsust.
- 60 Tuleb täheldada, et need identselt sõnastatud küsimused põhinevad – nagu on juba leitud käesoleva kohtuotsuse punktis 32 – eeldusel, et Itaalia valitsuse poolt kohtumääruse Affatato (EU:C:2010:574, punkt 48) aluseks olnud asjas esitatud siseriiklike õigusnormide tõlgendus, mille kohaselt on seadusandliku dekreeidi nr 368/2001 artikli 5 lõige 4 *bis* avalikus sektoris kohaldatav, on väär ja kujutab endast seega lojaalse koostöö põhimõtte rikkumist asjaomase liikmesriigi poolt.
- 61 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktides 14 ja 15, vastab see tõlgendus siiski täies ulatuses käesoleval juhul Tribunale di Napoli esitatud tõlgendusele, ja väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab Euroopa Kohus käesolevaid eelotsusetaotlusi uurima sellest tõlgendusest lähtudes (vt eelkõige kohtuotsus Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, punkt 38). Kõnealune kohus märgib oma eelotsusetaotlustes tegelikult selgelt, et tema arvates ei soovinud siseriiklik seadusandja välistada nimetatud artikli 5 lõike 4 *bis* kohaldamist avalikule sektorile.
- 62 Lisaks, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 28, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus ise – kusjuures vastav hinnang kuulub tema ainupädevusse –, et kuigi seadusandliku dekreeidi nr 368/2001 artikli 5 lõige 4 *bis* kohaldub avalikule sektorile, ei ole see kohaldatav riigikoolidele, mistõttu ei ole sel sätel kohtuasjade C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 vaidluste tulemuse seisukohast mingit tähtsust.

- 63 Sellest tuleneb, et kohtuasjade C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 neljas küsimus ja kohtuasja C-63/13 kolmas küsimus on hüpoteetilised.
- 64 Kõike eeltoodut arvesse võttes tuleb sedastada, et kohtuasja C-63/13 eelotsusetaotlus tervikuna ja kohtuasjade C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 neljas küsimus on vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 50 meenutatud kohtupraktikale vastuvõetamatud.

Sisulised küsimused

- 65 Esimese küsimusega kohtuasjades C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 ja teise küsimusega kohtuasjas C-418/13, mida tuleb käsitleda koos, soovivad eelotsusetaotluse esitanud kohtud sisuliselt teada saada seda, kas raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis lubavad seni, kuni riigikoolide koosseisuliste töötajate töölevõtmiseks on konkurss läbi viidud, uuendada tähtajalisi töölepinguid, et täita õpetajate ning haldus-, tehnilise ja abipersonali täitmata ja vabu ametikohti, määramata konkursi toimumiseks kindlat aega ja välistades õpetajate ja nimetatud personali mis tahes võimaluse nõuda sellisest uuendamisest tekkida võinud kahju hüvitamist.

Raamkokkuleppe kohaldamisala

- 66 Kreeka valitsus väidab, et haridussektori suhtes ei ole mõistlik kohaldada raamkokkuleppe sätteid, mis käsitlevad järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvituslikku kasutamist. Seda sektorit iseloomustavad „konkreetsed vajadused” raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tähenduses, sest õpetamise eesmärk on tagada õigus haridusele ja see on haridussüsteemi nõuetekohaseks toimimiseks vältimatult vajalik.
- 67 Sellega seoses olgu meelde tuletatud, et raamkokkuleppe klausli 2 punkti 1 sõnastusest endast nähtub, et selle kohaldamisala on määratletud laialt, mainides üldsõnaliselt, et raamkokkuleppet kohaldatakse „tähtajaliste töötajate suhtes, kellel on tööleping või töösuhe, nagu see on määratletud liikmesriigi seadustes, kollektiivlepingutes või praktikas”. Pealegi hõlmab raamkokkuleppes kasutatud mõiste „tähtajalised töötajad” määratluse kohaselt, mis on ära toodud selle klausli 3 punktis 1, kõiki töötajaid, tegemata vahet sõltuvalt sellest, kas tööandja, kellega nad on seotud, kuulub avalikku või erasektorisse, ja olenemata sellest, kuidas kvalifitseeritakse nende lepinguid siseriiklikus õiguses (vt kohtuotsus Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punktid 28 ja 29 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 68 Seega kohaldatakse raamkokkuleppet kõigile töötajatele, kes teevad tasu eest tööd tähtajalise töösuhte raames, mis seob neid nende tööandjaga, kui nad on omavahel seotud töölepinguga siseriikliku õiguse tähenduses ja arvestades üksnes raamkokkuleppe klausli 2 punktiga 2 liikmesriikidele antud laiaast kaalutlusruumist selle raamkokkuleppe kohaldamisel teatavatele töölepingu või töösuhete liikidele, ning raamkokkuleppe kohaldamise välistamist renditöötajate suhtes vastavalt selle preambuli neljandale lõigule (vt kohtuotsus Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punktid 30–33 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 69 Sellest tuleneb, et raamkokkuleppe ei jäta oma kohaldamisalast välja ühtegi konkreetset sektorit ja järelikult on see kohaldatav ka haridussektoris tööle võetud personali suhtes (vt selle kohta kohtuotsus Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 38).
- 70 Seda järeldust kinnitab raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 sisu, millest nähtub, et kooskõlas raamkokkuleppe preambuli kolmanda lõigu ja üldkaalutluste punktidega 8–10 on liikmesriikidel raamkokkuleppe rakendamisel õigus arvestada konkreetsete tegevussektorite ja/või töötajakategooriate erivajadusi juhul, kui see on objektiivselt õigustatud (kohtuotsus Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 39).

71 Sellest järeldub, et põhikohtuasjade hagejate olukorras olevad töötajad, kes võeti tööle õpetajana või haldustöötajana, et asendada aasta vältel riigikoolides töölepingute alusel siseriikliku õiguse tähenduses, mille puhul on selge, et need ei kuulu selliste töösuhete hulka, mis võiksid olla raamkokkuleppe kohaldamisalast välistatud, kuuluvad raamkokkuleppe ja eeskätt selle klausli 5 kohaldamisalasse (vt analoogia alusel kohtuotsus Márquez Samohano, C-190/13, EU:C:2014:146, punkt 39).

Raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tõlgendamine

72 Tuleb meenutada, et raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 eesmärk on rakendada ühte selle raamkokkuleppega taotletavatest eesmärkidest ehk reguleerida järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete kasutamist, mida käsitatakse töötajate kahjuks toimuva kuritarvitamise võimaliku allikana, kehtestades selleks teatava arvu minimaalseid kaitsesätteid, mille eesmärk on vältida töötajate olukorra ebakindlamaks muutumist (vt eeskätt kohtuotsused Adeneler jt, C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 63; Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, punkt 25, ja Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 54).

73 Nagu ilmneb raamkokkuleppe preambuli teisest lõigust ning selle üldkaalutluste punktidest 6 ja 8, peetakse töökoha stabiilsust töötajate kaitse keskseks elemendiks, samas kui tähtajalised töölepingud võivad nii tööandjate kui ka töötajate vajadustele vastata vaid teatud asjaoludel (kohtuotsused Adeneler jt, EU:C:2006:443, punkt 62, ja Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 55).

74 Raamkokkuleppe klausli 5 punkt 1 paneb järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kuritarvitava kasutamise vältimiseks liikmesriikidele kohustuse kehtestada tõhusalt ja siduvalt vähemalt üks selles loetletud meetmetest, juhul kui riigi õiguses samaväärsed juriidilised meetmed puuduvad. Selle klausli punkti 1 alapunktides a–c loetletud meetmed, mida on kolm, puudutavad vastavalt objektiivseid aluseid, mis õigustaksid selliste töölepingute või töösuhete uuendamist, selliste järjestikuste töölepingute või -suhete maksimaalset kogukestust ning uuendamiste arvu (vt eelkõige kohtuotsused Küçük, EU:C:2012:39, punkt 26, ja Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 56).

75 Liikmesriikidel on selles osas kaalutlusruum, kuna neil on võimalik valida, kas kasutada üht või mitut selle klausli punkti 1 alapunktides a–c loetletud meetet või tugineda samaväärsetele olemasolevatele juriidilistele meetmetele, arvestades konkreetsete sektorite ja/või töötajate kategooriate vajadusi (vt kohtuotsus Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

76 Seejuures on raamkokkuleppe klausli 5 punktis 1 liikmesriikidele ette nähtud üldine eesmärk vältida sellist kuritarvitamist, jättes neile selle saavutamise vahendite osas valikuvõimaluse tingimusel, et nad ei sea seda kaalutlusruumi kasutades ohtu raamkokkuleppe eesmärki või kasulikku mõju (kohtuotsus Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 60).

77 Lisaks peavad liikmesriigi ametiasutused sellisel juhul nagu käesolevas asjas, kus liidu õigusega ei ole ette nähtud konkreetseid sanktsioone juhtudeks, kui kuritarvitamine on siiski tuvastatud, võtma vastu meetmed, mis ei pea olema mitte ainult proportsionaalsed, vaid ka piisavalt tõhusad ja hoiatava mõjuga, et tagada raamkokkuleppe rakendamiseks vastu võetud õigusnormide täielik toime (vt eeskätt kohtuotsus Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 62 ja seal viidatud kohtupraktika).

78 Kuigi liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõttest tulenevalt tuleb niisuguste normide rakendusnormid liidu õigusnormide puudumisel vastavas valdkonnas ette näha liikmesriikide õiguskorra raames, ei või need siiski olla vähem soodsad normidest, millega reguleeritakse sarnaseid siseriiklikke olukordi (võrdvärsuse põhimõte), ega muuta liidu õiguskorrast tulenevate õiguste teostamist praktikas võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte) (vt eeskätt kohtuotsus Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 63 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 79 Järelikult, kui järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete kasutamise kuritarvitamine on siiski toimunud, peab selle kuritarvituse nõuetekohaseks karistamiseks ja liidu õiguse rikkumise tagajärgede heastamiseks saama kohaldada meetet, milles on ette nähtud töötajate kaitse tõhusad ja võrdväärsed tagatised (kohtuotsus Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 80 Siinkohal peab meenutama, et nagu Euroopa Kohus on korduvalt märkinud, ei pane raamkokkulepe liikmesriikidele üldist kohustust näha ette tähtajaliste töölepingute muutmine määramata tähtajaga töölepinguteks. Raamkokkuleppe klausli 5 punkti 2 kohaselt võivad liikmesriigid põhimõtteliselt vabalt otsustada, millistel tingimustel loetakse tähtajalisi töölepinguid või töösuhteid sõlmituks määramata tähtajaks. Eelnevast nähtub, et raamkokkulepe ei näe ette tingimusi, mille esinemisel võib kasutada määramata tähtajaga töölepingut (vt eelkõige kohtuotsus Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 65 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 81 Käesoleval juhul tuleb seoses põhikohtuasjades vaidluse all olevate siseriiklike õigusnormidega meenutada, et siseriikliku õiguse tõlgendamine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne; selline pädevus on üksnes eelotsusetaotluse esitanud kohtul või vajadusel pädevatel liikmesriigi kohtutel, kelle ülesanne on kindlaks teha, kas kohaldatavate siseriiklike õigusnormide puhul on täidetud käesoleva kohtuotsuse punktides 74–79 märgitud nõuded (vt eeskätt kohtuotsus Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 66 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 82 Seega peab eelotsusetaotluse esitanud kohus hindama, mil määral võimaldavad siseriikliku õiguse asjakohaste sätete kohaldamise tingimused ja nende tõhus rakendamine käsitada neid sobiva meetmena selleks, et vältida ja vajadusel karistada järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete kasutamise kuritarvitamist (vt kohtuotsus Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 67 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 83 Euroopa Kohus võib siiski eelotsusetaotluse kohta otsust tehes esitada vajadusel täpsustusi, mille eesmärk on suunata siseriiklikku kohut hinnangu andmisel (vt eelkõige kohtuotsus Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 68 ja seal viidatud kohtupraktika).
- Järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvituslikku kasutamist vältivate meetmete olemasolu
- 84 Mis puutub järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvituslikku kasutamist vältivate meetmete olemasolusse raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tähenduses, siis on selge, et põhikohtuasjas kõne all olevad siseriiklikud õigusnormid võimaldavad õpetajaid asendamiseks tööle võtta järjestikuste tähtajaliste töölepingute alusel, nägemata ette ühtegi meetet, mis piiraks selliste lepingute maksimaalset kogukestust või nende uuendamiste arvu nimetatud klausli punkti 1 alapunktide b ja c tähenduses. Tribunale di Napoli märgib selles osas eelkõige – nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 28 –, et seadusandliku dekreeedi nr 368/2001 artikli 10 lõige 4 *bis* välistab selle, et riigikoolidele kohaldatakse nimetatud dekreeedi artikli 5 lõiget 4 *bis*, mis näeb ette, et tähtajalised töölepingud, mille kogukestus ületab 36 kuud, muudetakse määramata tähtajaga töölepinguteks, võimaldades sel moel selliste lepingute piiramatul arvul uuendamist. Samuti ei ole vaidlustatud seda, et põhikohtuasjas kõne all olevad siseriiklikud õigusnormid ei sisalda ühtegi meetet, mis oleks võrdväärne raamkokkuleppe klausli 5 punktis 1 nimetatutega.
- 85 Niisugustel asjaoludel on oluline, et selliste töölepingute uuendamine oleks õigustatud „objektiivse alusega” raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a tähenduses.
- 86 Nagu on märgitud raamkokkuleppe üldkaalutluste punktis 7 ja nagu tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktist 74, leidsid raamkokkuleppele alla kirjutanud pooled nimelt, et tähtajaliste töölepingute kasutamine kujutab endast objektiivsete aluste olemasolul vahendit kuritarvitamise juhtumite vältimiseks (vt kohtuotsused Adeneler jt, EU:C:2006:443, punkt 67, ja Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 58).

- 87 Raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunktis a kasutatud „objektiivse aluse” mõiste kohta on Euroopa Kohus juba sedastanud, et seda tuleb tõlgendada nii, et sellega on silmas peetud täpseid ja konkreetseid asjaolusid, mis iseloomustavad kindlaksmääratud tegevust ning mis sellest lähtuvalt õigustavad järjestikuste tähtajalise töölepingute kasutamist selles konkreetses olukorras. Sellised asjaolud võivad tuleneda eelkõige tööülesannete eripärast, mille täitmiseks asjassepuutuvad lepingud on sõlmitud, ning nimetatud tööülesannete olemuslikest joontest, või kui see on asjakohane, siis liikmesriigi sotsiaalpoliitika legitiimse eesmärgi taotlemisest (kohtuotsus Küçük, EU:C:2012:39, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 88 Seevastu niisugune siseriiklik regulatsioon, mis piirduv seadus- või määrusandliku võimu normiga järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamise lubamisega üldiselt ja abstraktselt, ei ole kooskõlas käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis täpsustatud nõuetega. Nimelt ei võimalda selline puhtformaalne norm välja selgitada objektiivseid ja läbipaistvaid kriteeriume, mille alusel kontrollida, kas selliste lepingute uuendamine vastab tõepoolest tegelikule vajadusele, on sobiv taotletava eesmärgi saavutamiseks ning selleks vajalik. Selline norm kannab endas seega reaalselt ohtu tingida seda tüüpi lepingute kuritarvitamist, ega ole seega kooskõlas raamkokkuleppe eesmärgi ja kasuliku mõjuga (kohtuotsus Küçük, EU:C:2012:39, punktid 28 ja 29 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 89 Käesoleval juhul tuleb kõigepealt märkida, et eelotsusetaotlustest ja kohtuistungil antud selgitustest tuleneb, et vastavalt põhikohtuasjades kõne all olevatele siseriiklikele õigusnormidele, mis on sätestatud seaduses nr 124/1999, täidetakse riigikoolide personali ametikohad kas määramata tähtajaks ametisse nimetamisega või tähtajaliselt asenduslepingute alusel. Ametisse nimetamine toimub nn topeltkanali süsteemi kohaselt, st pool õppeaastal täitmata kohtadest täidetakse tunnistuste ja eksamite baasil toimuva konkursi korras ja teine pool alaliste värbamisnimekirjade alusel, kuhu on kantud õpetajad, kes on selle konkursi läbinud, kuid keda ei ole nimetatud koosseisulisele ametikohale, ja õpetajad, kes on läbinud õpetaja kvalifikatsiooni andva kursuse spetsiaalses õpetajakoolituses. Asendamisel kasutatakse neid samu nimekirju, kusjuures korduv asendamine sama õpetaja poolt võimaldab tal värbamisnimekirjas kõrgemale positsioonile tõusta ja võib viia tema ametisse nimetamiseni.
- 90 Samadest eelotsusetaotlustest ilmneb, et põhikohtuasjas kõne all olev siseriiklik õigusnorm, mis tuleneb seaduse nr 124/1999 artiklist 4 koosmõjus dekreedid nr 131/2007 artikliga 1, näeb ette kolme tüüpi asendamist: esiteks aastased „plaanilise” koosseisu asenduslepingud seniks, kuni koosseisuliste õpetajate töölevõtmiseks on konkurss läbi viidud, et täita vabu ja täitmata, st koosseisulise töötajate ametikohti, ja mille tähtaeg on õppeaasta lõpp (31. august); teiseks „tegeliku” koosseisu tähtajalised asenduslepingud ametikohtade täitmiseks, mis ei ole täitmata, aga on parajasti vabad ja mille tähtaeg on õppetöö lõpp ehk 30. juuni; ja kolmandaks muudel juhtudel kasutatavad tähtajalised või lühiajalised asenduslepingud, mille tähtaeg kestab kuni nende vajaduste äralangemiseni, mille täitmiseks lepingud on sõlmitud.
- 91 Tuleb rõhutada, et siseriiklikud õigusnormid, mis võimaldavad uuendada tähtajalisi töölepinguid, et asendada esiteks riigikoolide töötajaid seniks, kuni koosseisuliste õpetajate töölevõtmiseks on konkurss läbi viidud, ja teiseks kõnealuste koolide töötajaid, kes ei saa ajutiselt oma tööülesandeid täita, ei ole iseenesest raamkokkuleppega vastuolus. Töötaja tähtajaline asendamine selleks, et rahuldada sisuliselt tööandja ajutist vajadust tööjõu järele, võib põhimõtteliselt kujutada endast „objektiivset alust” raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a tähenduses (vt selle kohta kohtuotsused Angelidaki jt, C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punktid 101 ja 102, ning Küçük, EU:C:2012:39, punkt 30).
- 92 Selles osas tuleb kõigepealt meenutada, et sellise arvukate töötajatega ametivõimu puhul, nagu seda on haridussektor, on sage vajadus tähtajaliste asendamiste järele vältimatu, seda eeskätt seetõttu, et töötajad viibivad haiguspuhkuse, rasedus- ja sünnituspuhkuse, vanemapuhkuse või muu puhkuse tõttu töölt eemal. Töötajate tähtajaline asendamine neil asjaoludel võib kujutada endast objektiivset alust raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a tähenduses, mis õigustab nii lepingu tähtajalist

sõlmimist asendavate töötajatega kui ka nende lepingute uuendamist vastavalt vajaduste tekkimisele; seda tingimusel, et järgitakse selles osas raamkokkuleppes kehtestatud nõudeid (vt selle kohta kohtuotsus Küçük, EU:C:2012:39, punkt 31).

- 93 Selline järeldus on veelgi põhjendatum, kui siseriiklike õigusnormidega, mis õigustavad tähtjaliste töölepingute uuendamist tähtjaliseks asendamiseks, taotletakse ka eesmärgi, mida käsitletakse sotsiaalpoliitika legitiimsete eesmärkidena. Nimelt, nagu tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktist 87, hõlmab raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunktis a kasutatud mõiste „objektiivne alus” ka selliste eesmärkide taotlemist. Meetmed, mis on kehtestatud eeskätt raseduse ja emaduse kaitseks ning samuti selleks, et võimaldada meestel ja naistel sobitada paremini tööalased ja perekondlikud kohustused, taotleavad sotsiaalpoliitika legitiimseid eesmärgi (vt kohtuotsus Küçük, EU:C:2012:39, punktid 32 ja 33 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 94 Järgnevalt tuleb märkida, et nagu nähtub eelkõige eelotsusetaotlusest kohtuasjas C-418/13, on haridus põhiõigus, mis on tagatud Itaalia Vabariigi põhiseadusega, millega pannakse riigile kohustus korraldada haridusteenus sellisel, et tagada õpetajate ja õpilaste arvu püsiv vastavus. Ei saa eitada, et selline vastavus sõltub paljudest asjaoludest, millest mõned võivad olla teataval määral raskesti kontrollitavad või ettenähtavad, nagu eeskätt välised ja sisemised rändevood või hariduse tüübi valik õpilaste poolt.
- 95 Tuleb mõnnda, et sellised asjaolud tõendavad põhikohtuasjas kõne all oleva haridussektori erivajadust paindlikkuse järele, mis võib vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 70 meenutatud kohtupraktikale selles konkreetses sektoris objektiivselt õigustada – arvestades raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a – järjestikuste tähtjaliste töölepingute kasutamist, et rahuldada sobivalt haridusnõudlus ja vältida riigi seadmist olukorda, kus ta võib olla sunnitud nimetama ametisse märkimisväärselt suurema arvu õpetajaid, kui on tegelikult selle valdkonna kohustuste täitmiseks vaja.
- 96 Lõpetuseks tuleb sedastada, et kui liikmesriik hoiab tema hallatavates koolides juurdepääsu koosseisulistele ametikohtadele üksnes töötajatele, kes on konkursi läbinud, nimetades nad ametisse, võib eelnimetatud sätet arvestades olla objektiivselt põhjendatud ka see, kui konkursi läbiviimiseni täidetakse need ametikohad järjestikuste tähtjaliste töölepingute alusel.
- 97 Põhikohtuasjade hagejad kinnitavad siiski, et põhikohtuasjas kõne all olevad siseriiklikud õigusnormid, mis tulenevad seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõikest 1, mis lubab just nimelt tähtjaliste töölepingute uuendamist, et täita täitmata ja vabu ametikohti aastase tähtajaga asenduslepingute alusel seniks, „kuni koosseisuliste õpetajate töölevõtmiseks on konkurss läbi viidud”, toovad endaga praktikas kaasa järjestikuste tähtjaliste töölepingute kuritarviliku kasutamise, sest ei ole mingit kindlust aja osas, millal konkurss tuleb läbi viia. Selliste tähtjaliste töölepingute uuendamine võimaldab seega rahuldada riigikoolide pidevat ja kestvat vajadust, mis tuleneb koosseisuliste töötajate struktuurset puudusest.
- 98 Itaalia valitsus väidab omakorda, et topeltkanali süsteem, mida on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 89, võimaldab riigikoolide tähtjalistel töötajatel alustada karjääri, mis viib nende ametissenimetamiseni, sest selline töötaja võib mitte ainult osaleda avalikel konkurssidel, vaid ühtlasi koguda korduvate asendamiste tõttu värbamisnimekirjas kõrgema positsiooni omandamisega sellise arvu tähtjalise töötamise perioode, millest piisab ametisse nimetamiseks. Need nimekirjad peavad „ammenduma” selles mõttes, et kui sinna on kantud teatav arv õpetajaid, siis ei saa neid rohkem täiendada. Asjaomased nimekirjad kujutavad endast seega meedet, mille eesmärk on ebakindlate töösuhete vastu võitlemine. Sõltumatult konkreetsetest olukordadest, tuleb kõnealuseid siseriiklikke õigusnorme seega pidada raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunktiga a kooskõlas olevaks.
- 99 Selles osas tuleb rõhutada, et kuigi siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad järjestikuste tähtjaliste töölepingute uuendamist, et asendada töötajaid seniks, kuni konkurss on läbi viidud, võivad olla õigustatud objektiivse alusega, peab selle objektiivse aluse konkreetne kohaldamine olema asjassepuutuva töö erijooni ja tingimusi arvestades kooskõlas raamkokkuleppe nõuetega. Siseriikliku

õiguse asjaomase sätte kohaldamisel peab pädevatel asutustel olema seega võimalik välja selgitada objektiivsed ja läbipaistvad kriteeriumid, mille alusel kontrollida, kas selliste lepingute uuendamine vastab tõepoolest tegelikule vajadusele ja on sobiv taotletava eesmärgi saavutamiseks ning selleks vajalik (vt selle kohta kohtuotsus Küçük, EU:C:2012:39, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 100 Nagu Euroopa Kohus on juba korduvalt sedastanud, ei ole tähtajaliste töölepingute või -suhete uuendamine selliste vajaduste rahuldamiseks, mis ei ole tegelikult mitte ajutised, vaid vastupidi pidevad ja kestvad, õigustatud raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a tähenduses. Nimelt on tähtajaliste töölepingute või -suhete selline kasutamine otseselt vastuolus eeldusega, millele tugineb raamkokkuleppe ja mille kohaselt on määramata tähtajaga töölepingud töösuhete üldine vorm, isegi kui tähtajalised töölepingud on tüüpiline töötamise vorm teatavate sektorite või kutse- ja tegevusalade puhul (kohtuotsus Küçük, EU:C:2012:39, punktid 36 ja 37 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 101 Raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a järgimine nõuab seega, et kontrollitaks konkreetselt, et järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete uuendamise eesmärk on rahuldada ajutisi vajadusi ning et sellist siseriiklikku sätet nagu seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõige 1 koosmõjus dekreediga nr 131/2007 artikliga 1 ei kasutata tegelikult selleks, et rahuldada tööandja püsivat ja kestvat vajadust töötajate järele (vt selle kohta kohtuotsus Küçük, EU:C:2012:39, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 102 Selleks tuleb iga üksikjuhtumi korral uurida kõiki juhtumi asjaolusid, võttes eeskätt arvesse sama isikuga või sama töö tegemiseks sõlmitud selliste järjestikuste töölepingute arvu, et välistada tähtajaliste töölepingute või -suhete – isegi kui need on näiliselt sõlmitud rahuldamiseks vajadust asendavate töötajate järele – kuritarvituslikku kasutamist tööandjate poolt (vt selle kohta kohtuotsus Küçük, EU:C:2012:39, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 103 „Objektiivse aluse” olemasolu raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a tähenduses välistab järelikult põhimõtteliselt kuritarvitamise, kui just kõigi selliste asjaomaste tähtajaliste töölepingute või -suhete uuendamisega seonduvate asjaolude üldisest hindamisest ei tulene, et töötajalt nõutav töö ei vasta lihtsale ajutisele vajadusele (kohtuotsus Küçük, EU:C:2012:39, punkt 51).
- 104 Järelikult ei ole vastupidi Itaalia valitsuse väidetule pelgalt asjaolu, et põhikohtuasjas kõne all olevaid siseriiklikke õigusnorme võib õigustada „objektiivse alusega” selle klausli tähenduses, piisav selleks, et muuta need raamkokkuleppe nimetatud klausliga kooskõlas olevaks, kui ilmneb, et nende õigusnormide konkreetne kohaldamine viib tegelikult järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitusliku kasutamiseni.
- 105 Selles osas tuleb aga märkida, et kuigi vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktides 81 ja 82 meenutatud kohtupraktikale kuulub asjaolude hindamine ELTL artiklis 267 ette nähtud menetluse raames siseriikliku kohtu pädevusse, tuleb märkida, et Euroopa Kohtule käesolevates asjades esitatud teabest tuleneb – nagu möönab pealegi Itaalia valitsus ise –, et õpetajate ametisse nimetamine on selles süsteemis sama varieeruv kui ebakindel.
- 106 Esiteks on nimelt selge, nagu tuleneb ka kohtuasja C-418/13 esimese küsimuse sõnastusest endast, et põhikohtuasjas kõne all olevad siseriiklikud õigusnormid ei määra kindlaks ühtegi konkreetset konkursside korraldamise aega, sest see sõltub riigi finantsvõimalustest ja haldusasutuste kaalutusotsustest. Nii ei ole Corte costituzionale poolt selle sama kohtuasja eelotsusetaotluses väljendatud tõdemuse kohaselt korraldatud aastatel 2000–2011 mitte ühtegi konkurssi.
- 107 Teiseks tuleneb Itaalia valitsuse selgitustest, et ametisse nimetamine värbamisnimekirjas kõrgema positsiooni omandamise alusel sõltub – nagu komisjon on õigesti rõhutanud – juhuslikest ja ettenägematutest asjaoludest, kuivõrd see oleneb nii tähtajaliste töölepingute kogukestusest kui ka vahepeal täitmatuks muutunud ametikohtadest.

- 108 Sellest järeldub, et sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades – kuigi need piiravad tähtajaliste töölepingute kasutamist riigikoolide täitmata ja vabade ametikohtade täitmiseks aastase tähtajaga asenduslepingute alusel formaalselt ainult ajutise perioodiga, mis lõpeb, kui konkurss on läbi viidud – ei võimalda tagada, et selle objektiivse aluse konkreetne kohaldamine oleks asjassepuutuva töö erijooni ja tingimusi arvestades kooskõlas raamkokkuleppe nõuetega.
- 109 Kui puudub asendamist lõpetava konkursi korraldamise ja lõpuleviimise konkreetne tähtaeg ja seega sama töötaja poolt sama vaba ametikoha täitmiseks aset leidvate aastaste asendamiste arvu tegelik piirang, siis võimaldavad sellised õigusnormid raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a rikkudes uuendada tähtajalisi töölepinguid, et katta vajadusi, mis ei ole tegelikult mitte ajutised, vaid vastupidi pidevad ja kestvad, sest asjaomasel liikmesriigis valitseb struktuurne koosseisuliste ametikohtade puudus. Sellist järeldust kinnitab mitte ainult põhikohtuasjade hagejate olukord, mida on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktides 23 ja 37, vaid üldisemalt ka Euroopa Kohtule käesolevates asjades esitatud teave. Niisiis ilmneb, et vastavalt aastatele ja allikatele võeti 30%, või Tribunale di Napoli hinnangul isegi 61% riigikoolide haldus-, tehnilisest ja abipersonalist tööle tähtajaliste töölepingutega ja et aastatel 2006–2011 moodustas selliste lepingutega seotud õpetajaskond nendes koolides 13–18% nimetatud koolide õpetajate koguarvust.
- 110 Selles osas tuleb meenutada, et kuigi eelarvekaalutlused võivad olla liikmesriigi sotsiaalpoliitiliste valikute aluseks ning mõjutada nende meetmete laadi ja ulatust, mida liikmesriik soovib vastu võtta, ei saa need kaalutlused ise siiski olla selle poliitika eesmärk, ja seega ei saa need õigustada selliste meetmete täielikku puudumist, mis aitaksid vältida järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvituslikku kasutamist raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tähenduses (vt analoogia alusel kohtuotsus Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 111 Igal juhul tuleb märkida, et nagu tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktist 89, ei reserveeri sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, juurdepääsu koosseisuliste ametikohtadele riigikoolides üksnes töötajatele, kes on konkursi läbinud, sest topeltkanali süsteemi raames võimaldavad need ametisse nimetada ka õpetajaid, kes on läbinud ainult õpetaja kvalifikatsiooni andva kursuse. Neil asjaoludel, nagu väitis kohtuistungil ka komisjon, ei ole sugugi kindel – kuigi seda peavad siiski kontrollima eelotsusetaotlused esitanud kohtud –, et raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a arvestades võiks pidada objektiivselt õigustatuks kasutada käesoleval juhul täitmata ja vabade ametikohtade täitmiseks neis koolides järjestikuseid tähtajalisi töölepinguid põhjendusel, et oodatakse konkursside lõpuleviimist.
- 112 Selles osas tuleb komisjoni eeskujul rõhutada, et raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 rakendamiseks võib liikmesriik õiguspäraselt otsustada mitte võtta selle klausli punkti 1 alapunktis a nimetatud meetet. Liikmesriik võib vastupidi eelistada võtta vastu kas üks selle klausli punkti 1 alapunktides b ja c nimetatud meetmetest, või mõlemad, mis käsitlevad vastavalt järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete maksimaalset kogukestust ja selliste töölepingute või -suhete uuendamiste arvu, tingimusel et oleks tagatud tähtajaliste töölepingute või -suhete kuritarvitusliku kasutamise tõhus vältimine, sõltumata sellest, millist meetet liikmesriik otsustas kasutada (vt selle kohta kohtuotsus Fiamingo jt, EU:C:2014:2044, punkt 61).
- 113 Seega tuleb tõdeda, et Euroopa Kohtule kõnealustes kohtuasjades esitatud teabest ilmneb, et sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, ei sisalda, vastuolus käesoleva kohtuotsuse punktides 74 ja 76 meenutatud nõuetega, meetet, mis aitaks vältida järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvituslikku kasutamist raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tähenduses; seda hinnangul peavad kontrollima eelotsusetaotlused esitanud kohtud.

– Järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitusliku kasutamise sanktsioonide olemasolu

- 114 Seoses järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete kuritarvitusliku kasutamise sanktsioonide olemasoluga tuleb kõigepealt märkida, nagu ilmneb eelotsusetaotlustest ja nagu kinnitab Corte costituzionale selgelt oma teises eelotsuse küsimuses kohtuasjas C-418/13, et põhikohtuasjas kõne all olevad siseriiklikud õigusnormid välistavad mis tahes õiguse sellise kahju hüvitamisele, mis tuleneb haridussektoris järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvituslikust kasutamisest. Eelkõige on kindel see, et seadusandliku dekreeedi nr 165/2001 artikli 36 lõikes 5 ette nähtud süsteem, mis on ette nähtud haridussektoris järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitusliku kasutamise puhuks, ei anna põhikohtuasjades sellist õigust.
- 115 Nagu tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktidest 28 ja 84, ei ole pealegi vaidlustatud ka seda, et põhikohtuasjades kõne all olevad siseriiklikud õigusnormid ei võimalda ka järjestikuste tähtajaliste töölepingute muutmist määramata tähtajaga töölepinguks või -suhteks, kuivõrd seadusandliku dekreeedi nr 368/2001 artikli 5 lõike 4 *bis* kohaldamine riigikoolide suhtes on välistatud.
- 116 Sellest järeldub, nagu tuleneb ka eelotsusetaotlustest ja Itaalia valitsuse seisukohtadest, et sellise töötaja, kes on töötanud riigikoolides asendajana vastavalt seaduse nr 124/1999 artiklile 4, ainus võimalus saavutada oma järjestikuste tähtajaliste töölepingute muutmine määramata tähtajaga töölepinguks või -suhteks, seisneb koosseisulisele ametikohale nimetamises, mis tuleneb värbamisnimekirjas kõrgema positsiooni saavutamisest.
- 117 Kuna selline võimalus on siiski käesoleva kohtuotsuse punktidest 105–107 tulenevalt juhuslik, ei saa seda pidada sanktsiooniks, mis on piisavalt tõhus ja hoiatava toimega, et tagada raamkokkuleppe rakendamiseks kehtestatud õigusnormide täielik toime.
- 118 Kuigi liikmesriigil on mõistagi õigus raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 rakendamisel võtta arvesse sellise konkreetse sektori nagu haridussektor vajadusi, nagu on juba märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 70 ja 95, ei saa seda õigust mõista nii, et see lubab mitte järgida kohustust näha ette sobiv meede, et karistada nõuetekohaselt järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvituslikku kasutamist.
- 119 Seega tuleb sedastada, et Euroopa Kohtule käesolevates kohtuasjades esitatud teabest ilmneb, et sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, ei ole kooskõlas nõuetega, mis tulevad käesoleva kohtuotsuse punktides 77–80 meenutatud kohtupraktikast; seda hinnangut peavad kontrollima eelotsusetaotlused esitanud kohtud.
- 120 Järelikult tuleb eelotsusetaotlused esitanud kohtutele vastata, et raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis lubavad seni, kuni riigikoolide koosseisuliste töötajate töölevõtmiseks on konkurss läbi viidud, uuendada tähtajalisi töölepinguid, et täita õpetajate ning haldus-, tehnilise ja abipersonali täitmata ja vabu ametikohti, määramata konkursi toimumiseks kindlat aega ja välistades selliste õpetajate ja nimetatud personali mis tahes võimaluse saada sellisest uuendamisest tekkida võinud kahju eest hüvitist. Need õigusnormid ei võimalda nimelt esiteks välja selgitada objektiivseid ja läbipaistvaid kriteeriume, mille alusel kontrollida, kas selliste lepingute uuendamine vastab tõepoolest tegelikule vajadusele, on sobiv taotletava eesmärgi saavutamiseks ning selleks vajalik, ja teiseks ei sisalda ühtki muud meedet, mille eesmärk oleks vältida ja karistada järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvituslikku kasutamist; seda hinnangut peavad kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohtud.
- 121 Neil asjaoludel ei ole Tribunale di Napoli poolt kohtuasjades C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 esitatud ülejäänud küsimustele vaja vastata.

Kohtukulud

- 122 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

18. märtsil 1999. aastal sõlmitud raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta – mis on lisatud nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivile 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta – klausli 5 punkti 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis lubavad seni, kuni riigikoolide koosseisuliste töötajate töölevõtmiseks on konkurss läbi viidud, uuendada tähtajalisi töölepinguid, et täita õpetajate ning haldus-, tehnilise ja abipersonali täitmata ja vabu ametikohti, määramata konkursi toimumiseks kindlat aega ja välistades selliste õpetajate ja nimetatud personali mis tahes võimaluse saada sellisest uuendamisest tekkida võinud kahju eest hüvitist. Need õigusnormid ei võimalda nimelt esiteks välja selgitada objektiivseid ja läbipaistvaid kriteeriume, mille alusel kontrollida, kas selliste lepingute uuendamine vastab tõepoolest tegelikule vajadusele, on sobiv taotletava eesmärgi saavutamiseks ning selleks vajalik, ja teiseks ei sisalda ühtki muud meedet, mille eesmärk oleks vältida ja karistada järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvituslikku kasutamist; seda hinnangut peavad kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohtud.

Allkirjad