



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
MACIEJ SZPUNAR  
17 päivänä heinäkuuta 2014<sup>1</sup>

**Yhdistetyt asiat C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13**

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

vastaan

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

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

vastaan

**Comune di Napoli**

(Ennakkoratkaisupyynnöt – Tribunale di Napoli (Italia))

ja

**Carla Napolitano,**

**Salvatore Perrella,**

**Gaetano Romano,**

**Donatella Cittadino ja**

**Gemma Zangari**

vastaan

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

(Ennakkoratkaisupyynnöt – Corte costituzionale (Italia))

Ennakkoratkaisupyynnöt — Sosiaalipolitiikka — Direktiivi 1999/70/EY — EAY:n, UNICE:n ja CEEP:n määräaikaista työtä koskeva puitesopimus — Perättäiset määräaikaiset työsopimukset — Julkisen sektorin koulut — 5 lausekkeen 1 kohta — Määräaikaisten sopimusten väärinkäytöksiä ehkäisevät toimenpiteet — Tällaiset sopimukset oikeuttavien perusteltujen syiden käsite — Seuraamukset — Vahingon korvaamatta jättäminen — Kielto määrittää määräaikaiset työsopimukset toistaiseksi voimassa oleviksi

## I Johdanto

1. Onko määräaikaista työstä tehdyn puitesopimuksen<sup>2</sup> 5 lauseketta tulkittava siten, että sellaisella kansallisella lainsäädännöllä, jonka mukaan julkisissa kouluissa opettajien sekä hallinnollisen, teknisen ja avustavan henkilöstön sijaisuuksia varten voidaan tehdä määräaikaista työsopimuksia pitkän ajan, toisin sanoen useiden vuosien, kuluessa ilman virkakilpailujen toteuttamiseksi asetettua määräaikaista, vaarannetaan sellaisten sopimusten väärinkäytön estämiseen tähtäävät ja väärinkäytöstä määrättävien

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Määräaikaista työstä 18.3.1999 tehty puitesopimus (jäljempänä puitesopimus), joka on Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta 28.6.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/70/EY liitteenä (EYVL L 175, s. 43).

seuraamusten varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet? Sellainen on olennaisilta osiltaan Tribunale di Napolin (Napolin tuomioistuin, Italia) (asiat C-22/13 ja C-61/13–C-63/13) ja Corte costituzionalen (perustuslakituomioistuin, Italia) (asia C-418/13) puitesopimuksesta unionin tuomioistuimelle esittämä kysymys.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

#### 1. Direktiivi 1999/70

#### 2. Kyseisen direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on panna täytäntöön toimialtaan yleisten työmarkkinakeskusjärjestöjen (EAY, UNICE ja CEEP) välillä – – tehty, liitteenä oleva – – puitesopimus.”

3. Puitesopimuksen 1 lausekkeen, jonka otsikko on ”Tarkoitus”, mukaan sopimuksen tarkoituksena on yhtäältä parantaa määräaikaisen työn laatua varmistamalla syrjimättömyyden periaatteen soveltaminen ja toisaalta laatia puitteet sellaisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi, jotka johtuvat perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden käytöstä.

4. Puitesopimuksen 4 lausekkeen, jonka otsikko on ”Syrjimättömyyden periaate”, 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Määräaikaisiin työntekijöihin ei saa soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin vastaaviin vakituisiin työntekijöihin pelkästään siksi, että heillä on määräaikainen työsopimus tai työsuhde, ellei siihen ole asiallisia syitä.”

5. Puitesopimuksen 5 lausekkeen otsikkona on ”Väärinkäytöksiä ehkäisevät toimenpiteet”, ja siinä määrätään seuraavaa:

”1. Perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden väärinkäytösten estämiseksi jäsenvaltiot kuultuaan työmarkkinaosapuolia kansallisen lainsäädännön, työehtosopimusten tai käytännön mukaan ja/tai työmarkkinaosapuolten on otettava käyttöön erityisten alojen ja/tai työntekijäryhmien tarpeiden mukaan yksi tai useita seuraavista toimenpiteistä, jos käytettävissä ei ole vastaavia oikeudellisia toimenpiteitä väärinkäytösten estämiseksi:

- a) perustellut syyt tällaisen työsopimuksen tai työsuhteen uudistamista varten;
- b) perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden enimmäiskokonaiskesto;
- c) tällaisten työsopimusten tai työsuhteiden uudistamisten lukumäärä.

2. Jäsenvaltiot kuultuaan työmarkkinaosapuolia ja/tai työmarkkinaosapuolet määrittävät tarvittaessa, millä edellytyksillä määräaikaista työsopimuksia tai työsuhteita

- a) pidetään perättäisenä;
- b) pidetään toistaiseksi voimassa olevina työsopimuksina tai työsuhteina.”

## 2. Direktiivi 91/53/ETY

6. Direktiivillä 91/533/ETY<sup>3</sup> pyritään varmistamaan, että työntekijän tietoon annetaan työsopimuksen tai työsuhteen olennaiset kohdat.

7. Kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Työnantaja on velvollinen antamaan tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvan palkatun työntekijän, josta jäljempänä käytetään nimitystä ”työntekijä”, tietoon työsopimuksen tai työsuhteen olennaiset kohdat.”

8. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan työntekijälle annettavien tietojen tulee sisältää, jos työsopimus tai työsuhde on tilapäinen, muun muassa sen ”arvioitu kesto”.

9. Saman direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on kansallisissa oikeusjärjestyksissään toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen työntekijä, joka katsoo joutuneensa loukatuksi tämän direktiivin säännösten laiminlyönnin vuoksi, voi hakea oikeudellista suojaa, saatettuaan mahdollisesti asian ensin muun toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi.”

## B *Italian oikeus*

10. Italian tasavallan perustuslain 117 §:n 1 momentin mukaan ”valtio ja alueet käyttävät lainsäädäntövaltaa perustuslakia sekä [unionin oikeudesta] ja kansainvälisistä velvoitteista johtuvia sitoumuksia noudattaen”.

11. Italiassa julkisen sektorin määräaikaisten työsopimusten tekemistä säännellään julkishallinnon työn organisointia koskevista yleisistä säännöistä 30.3.2001 annetulla asetuksella nro 165 (decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; GURI nro 106, Supplemento Ordinario, 9.5.2001; jäljempänä asetetus nro 165/2001).

12. Kyseisen asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna kriisitoimenpiteistä, määräaikaisten pidentämisestä ja Italian osallistumisesta kansainvälisiin tehtäviin 1.7.2009 annetun asetuksen nro 78 laiksi muuntamisesta ja siihen tehtävistä muutoksista 3.8.2009 annetulla lailla nro 102 (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 nro 179, Supplemento Ordinario, 4.8.2009), 36 §:ssä, jonka otsikko on ”Henkilöstön palvelukseen ottamisen joustavat sopimusmuodot”, säädetään seuraavaa:

”1. Julkishallinto ottaa palvelukseensa tavanomaisen toimintansa henkilöstötarpeita varten toistaiseksi voimassa olevilla työsopimuksilla vain 35 §:n mukaisen palvelukseenottomenettelyn mukaisesti.

2. Vastatakseen tilapäisiin ja poikkeuksellisiin henkilöstötarpeisiin julkishallinnon yksiköt voivat käyttää siviililaisissa ja yrityksen työsuhteista annetuissa laeissa säädettyjä joustavia henkilöstön palvelukseen ottamisen sopimusmuotoja voimassa olevien palvelukseenottomenettelyjen mukaisesti. Ellei julkishallinnon toimivallasta määrittää organisaationsa tarpeet voimassa olevien säännösten mukaisesti muuta johdu, kansallisilla työehtosopimuksilla säännellään määräaikaista työsopimuksia – –.

3 – Työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työntekijöille työsopimuksessa tai työsuhteessa sovellettavista ehdoista 14.10.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/533/ETY, (EYVL L 288, s. 32).

3. Joustavien työmuotojen käytöstä johtuvien väärinkäytösten torjumiseksi julkishallinnon yksiköt laativat vuosittain viimeistään 31.12. julkishallinnosta ja innovaatiosta vastaavan ministerin antaman direktiivin mukaisten erityisohjeiden perusteella – ilman, että siitä aiheutuu uusia kuluja tai kustannusten kasvua julkiselle taloudelle – käytettyjä joustavia työmuotoja koskevan analyysiraportin, joka on toimitettava vuosittain, viimeistään 31.1., 30.7.1999 annetussa asetuksessa nro 286 tarkoitetuille arviointiyksiköille tai sisäisille valvontayksiköille sekä pääministerin kansliaan julkisen hallinnon osastolle, joka laatii parlamentille vuosikertomuksen. Joustavien työmuotojen käytössä ilmenneestä sääntöjenvastaisuudesta vastuussa olevalle johtajalle ei voida myöntää tulospalkkiota.

--

5. Siitä, että julkishallinto rikkoo työntekijöiden palvelukseen ottamista tai työsuhteita koskevia pakottavia säännöksiä, ei voi missään tapauksessa seurata toistaiseksi voimassa olevan työsuhteen syntyminen kyseiseen julkishallintoon, sanotun rajoittamatta siitä mahdollisesti aiheutuva vahingonkorvausvastuuta ja seuraamuksia. Kyseisellä työntekijällä on oikeus korvaukseen vahingosta, joka aiheutuu siitä, että työsuoritus on tehty pakottavien säännösten vastaisesti. --”

13. Ennakkoratkaisupyyntöjen mukaan määräaikaiseen työhön julkisyhteisön palveluksessa sovelletaan myös Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta annetun direktiivin 1999/70/EY täytäntöönpanosta 6.9.2001 annettua asetusta nro 368 (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 nro 235, 9.10.2001, s. 4; jäljempänä asetus nro 368/2001).

14. Asetuksen nro 368/2001 5 §:n 4-bis momentissa, sellaisena kuin se on lisättyä 24.12.2007 annetulla lailla nro 247 ja muutettuna 25.6.2008 annetulla asetuksella nro 112, säädetään seuraavaa:

”Rajoittamatta sitä, mitä edellisissä momenteissa säädetään perättäisistä sopimuksista, ja jollei kansallisella, alueellisella tai yrityksen tasolla valtakunnallisesti suhteellisesti edustavimpien ammattijärjestöjen kanssa tehdyistä työehtosopimuksista muuta johdu, jos saman työnantajan ja työntekijän välinen työsuhteeseen vastaavien tehtävien hoitoa koskevien perättäisten määräaikaisten työsuopimusten vuoksi on kestänyt yhteensä yli 36 kuukautta, kun mukaan luetaan sopimusten pidentäminen ja jatkaminen, työsuhteeseen katsotaan sopimusten välisistä keskeytysjaksoista riippumatta -- toistaiseksi voimassa olevaksi työsuhteeksi --”.

15. Asetuksen nro 368/2001 10 §:n 4-bis momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna 13.5.2011 annetun asetuksen nro 70 (jäljempänä asetus nro 70/2011), joka on muutettu 12.7.2011 annetuksi laiksi nro 106 (GURI nro 160, 12.7.2011), 9 §:n 18 momentilla, säädetään seuraavaa:

”-- tämän asetuksen soveltamisalaan eivät myöskään kuulu määräaikaiset sopimukset, jotka on tehty opettajien sekä hallinnollisen, teknisen ja avustavan henkilökunnan sijaisuuksia varten, kun otetaan huomioon tarve taata opetuksen ja koulutyön jatkuvuus myös vakituisten ja määräaikaistenkin opettajien sekä hallinnollisten, teknisten ja avustavien työntekijöiden tilapäisten poissaolojen aikana. Joka tapauksessa tämän asetuksen 5 §:n 4-bis momenttia ei sovelleta.”

16. Opettajien ja hallinnollisen, teknisen ja avustavan henkilökunnan määräaikaista työsuhdetta koskevat säännökset sisältyvät koulujen henkilöstöä koskevista kiireellisistä säännöksistä 3.5.1999 annetun lain nro 124 (legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico; GURI nro 107, 10.5.1999) 4 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna 25.9.2009 annetulla asetuksella nro 134, joka muutettiin siihen tehtyjen muutosten jälkeen laiksi 24.11.2009 annetulla lailla nro 167 (GURI nro 274, 24.11.1999; jäljempänä laki nro 124/1999). Ennakkoratkaisua asioissa C-22/13 ja C-61/13–C-63/13 pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseistä lakia ei sovelleta kunnalliseen kouluun, johon sovelletaan asetuksia nro 165/2001 ja nro 368/2001.

17. Lain nro 124/1999 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Opettajien toimet, jotka ovat tosiasiallisesti avoimia ja täyttämättä 31.12. avoimina ja jotka todennäköisesti pysyvät avoimina koko lukuvuoden ajan, täytetään vuosittaisilla sijaisuuksilla, jos ei ole mahdollista käyttää alueella virassa olevaa opetushenkilökuntaa tai ilman toimea jäänyttä henkilöstöä ja jos näihin toimiin ei ole jo määrätty viranhaltijoina olevaa henkilöstöä millä tahansa nimikkeellä, kunnes kilpailumenettelyt opettajien ottamiseksi palvelukseen viranhaltijoiksi on saatu päätökseen.

2. Muut kuin avoimet opettajan toimet, jotka tosiasiallisesti vapautuvat 31.12. mennessä ja pysyvät avoimina lukuvuoden loppuun saakka, täytetään tilapäisillä sijaisuuksilla opetuksen päättymiseen saakka. Tilapäisillä opetuksen päättymiseen saakka jatkuvilla sijaisuuksilla katetaan myös opetustunnit, jotka eivät muodosta virkaa tai tuntiopettajan tointa.

--

11. Edellisissä kohdissa tarkoitettuja säännöksiä sovelletaan myös hallinnolliseen, tekniseen ja avustavaan henkilökuntaan. --

--

14 bis. Edellä 1, 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja sijaisuuksia koskevat määräaikaiset sopimukset, jotka ovat opetuksen ja koulutyön jatkuvuuden kannalta välttämättömiä, voivat muuttua toistaiseksi voimassa oleviksi työsuhteiksi ainoastaan siinä tapauksessa, että työntekijä vakinaistetaan voimassa olevien säännösten mukaisesti ja tässä laissa ja 27.12.2006 annetun lain nro 296, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 §:n 605 momentin c kohdassa säädettyjen virkakilpailujen tulosten perusteella.”

18. Julkisesta opetuksesta vastaavan ministeriön 13.6.2007 antaman asetuksen nro 131 (decreto del Ministero della pubblica istruzione, n. 131) 1 §:ssä säädetään, että koulujen opettajien ja hallinnollisen henkilöstön tehtäviä on kolmentyyppisiä:

- vuosittaiset sijaisuudet avoimiin ja täyttämättä oleviin toimiin, kun näillä ei ole haltijaa;
- tilapäiset sijaisuudet opetustoiminnan päättymiseen saakka toimiin, jotka eivät ole avoinna mutta jotka myös ovat täyttämättä ja
- tilapäiset sijaisuudet kaikkia muita tarpeita varten tai lyhyet sijaisuudet.

19. Lain nro 124/1999 4 §:n 14 bis momentissa tarkoitettua opettajien vakinaistamista säännellään yhtenäisen säännösten hyväksymisestä opetukseen 16.4.1994 annetun asetuksen nro 297 (decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione) (GURI nro 115, Supplemento Ordinario, 19.5.1994; jäljempänä asetus nro 297/1994) 399 §:llä ja 401 §:llä.

20. Asetuksen nro 297/1994 399 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Esiopetuksen, alemman perusasteen ja ylemmän perusasteen, mukaan lukien taidelukiot ja taidealan oppilaitokset, opettajien ottaminen palvelukseen tapahtuu 50 prosentissa tapauksista lukuvuotta kohti vapaina olevista toimista sekä todistuksiin että kokeisiin perustuvan kilpailun perusteella ja lopuissa 50 prosentissa 401 §:ssä tarkoitettujen pysyvien varallaolueluettelojen perusteella.”

21. Kyseisen asetuksen 401 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Varallaololuettelot, jotka laaditaan esiopetuksen, alemman ja ylemmän perusasteen, mukaan lukien taidelukiot ja taidealan oppilaitokset, opettajien osalta pelkkiin tutkintotodistuksiin perustuvien virkakilpailujen perusteella, muutetaan pysyviksi varallaololuetteloiksi, joita on käytettävä 399 §:n 1 momentissa tarkoitettujen virkaan ottamisten yhteydessä.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitettuja pysyviä varallaololuetteloja täydennetään määräjain saman kilpailuluokan ja saman toimen osalta kirjaamalla niihin viimeisimmissä alueellisissa sekä todistuksiin että kokeisiin perustuvissa virkakilpailuissa menestyneitä opettajia sekä opettajia, jotka ovat pyytäneet tulla siirretyiksi luetteloon jonkin toisen maakunnan vastaavasta pysyvästä varallaololuettelosta. Luetteloon jo kirjattujen opettajien luokitus saatetaan ajan tasalle samalla kun luetteloon kirjataan uusia ehdokkaita.”

### III Pääasioiden tosiseikat

#### A Asiat C-22/13 ja C-61/13–C-63/13

22. Mascolo, Forni, Racca ja Russo otettiin palvelukseen tekemällä perättäisiä määräaikaista työsopimuksia. Kolme ensin mainittua työskentelivät opettajina Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricercassa (opetus-, yliopisto- ja tutkimusministeriö, jäljempänä Ministero) ja viimeksi mainittu opettajana Comune di Napolissa (Napolin kunta). He työskentelivät kyseisten sopimusten nojalla mainituille työnantajille seuraavasti: Mascolo yhteensä 71 kuukautta yhdeksän vuoden ajanjaksolla (vuodet 2003–2012); Forni yhteensä 50 kuukautta ja 27 päivää viiden vuoden ajanjaksolla (vuodet 2006–2012); Racca yhteensä 60 kuukautta viiden vuoden ajanjaksolla (vuodet 2007–2012) ja Russo yhteensä 45 kuukautta ja 15 päivää viiden vuoden ajanjaksolla (vuodet 2006–2011).

23. Pääasian kantajat katsoivat, että kyseiset perättäiset määräaikaista työsopimukset olivat laittomia, ja saattoivat asian Tribunale di Napolin käsiteltäväksi. He vaativat ensisijaisesti, että kyseisiä määräaikaista työsopimuksia on pidettävä toistaiseksi voimassa olevina, ja vaativat näin ollen vakinaistamista<sup>4</sup> ja työsuhteen keskeytysjaksoja vastaavien palkkojen maksamista ja toissijaisesti korvausta aiheutuneesta vahingosta.

24. Sitä vastoin Ministeron ja Comune di Napolin mukaan asetuksen nro 165/2001 36 §:n 5 momentti esti kaikenlaisen työsuhteen muuntamisen. Asetuksen nro 368/2001 5 §:n 4 bis momenttia ei voitu soveltaa, kun otettiin huomioon kyseisen asetuksen 10 §:n 4 bis momentti, joka lisättiin asetuksen nro 70/2011 9 §:n 18 momentilla. Lisäksi Ministero ja Comune di Napoli katsoivat, että pääasian kantajilla ei myöskään ollut oikeutta vahingonkorvaukseen, koska palvelukseenottamismenettely oli laillinen ja koska lainvastaisuuden tunnusmerkit eivät missään tapauksessa täyttyneet. Lopuksi ne väittivät, että koska määräaikaista sopimukset eivät liittyneet toisiinsa eikä niillä siten jatkettu tai pidennetty aiempia sopimuksia, mitään väärinkäytöstä ei ollut tapahtunut.

25. Keskeinen kysymys ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa käydyissä menettelyissä koskee Italian valtion vakituisten työntekijöiden sijaisuuksiin julkisissa kouluissa käyttämän järjestelmän yhteensopimattomuutta puitesopimuksen 5 lausekkeen kanssa. Tribunale di Napoli huomauttaa, että kyseinen järjestelmä perustuu varallaololuetteloihin, joihin varalla olevat opettajat kirjataan palvelusajan mukaisessa järjestyksessä. Heidän virkaan ottamisensa on sidoksissa heidän etenemiseensä

4 — Racca, joka oli otettu virkaan menettelyn kuluessa asetuksen nro 297/1994 401 §:ssä tarkoitettua pysyvässä varallaololuettelossa tapahtuneen etenemisensä perusteella, muutti kanteensa vaatimukseksi tunnustaa täysimääräisesti palvelusaikansa ja saada korvausta aiheutuneesta vahingosta.



kyseisissä luetteloissa ja käytettävissä oleviin paikkoihin. Kansallisen tuomioistuimen mukaan kyseinen järjestelmä on altis määräaikaisten työsopimusten väärinkäytölle julkisissa kouluissa, kuten nyt käsiteltävissä asioissa tehtyjen määräaikaisten työsopimusten lukumäärä ja kokonaiskesto osoittavat. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa<sup>5</sup> erityisesti sitä, ettei kyseiseen järjestelmään sisälly kyseisen lausekkeen 1 kohdan a–c alakohdassa tarkoitettuja väärinkäytöksiä estäviä toimenpiteitä. Se viittaa myös useisiin unionin yleisiin oikeusperiaatteisiin ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) määräyksiin ja pohtii, onko kyseinen järjestelmä yhteensopiva niiden kanssa.

#### B Asia C-418/13

26. Ministero otti Napolitanon, Cittadinon ja Zangarin, Perrellan ja Romanon palvelukseen tekemällä heidän kanssaan perättäisiä määräaikaista työsopimuksia. Neljä ensin mainittua otettiin eri oppilaitosten palvelukseen opettajina ja viimeksi mainittu hallinnollisena toimihenkilönä. He työskentelivät kyseisten sopimusten nojalla neljästä seitsemään vuotta.

27. Pääasian kantajat katsoivat, että kyseiset perättäiset määräaikaisten työsopimukset olivat laittomia, ja saattoivat asiansa Tribunale di Roma ja Tribunale di Lamezia Termen käsiteltäviksi. He vaativat ensisijaisesti kyseisten työsopimusten muuntamista toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi ja näin ollen heidän liittämistään vakituiseen henkilöstöön ja että heille maksetaan palkat määräaikaisten työsopimuksen päättämisen ja seuraavan sopimuksen voimaantulon väliseltä ajalta. Toissijaisesti pääasian kantajat vaativat korvausta aiheutuneesta vahingosta.

28. Tribunale di Roma ja Tribunale di Lamezia Terme pohtivat käsiteltävikseen saatetuissa asioissa, ovatko lain nro 124/1999 4 §:n 1 ja 11 momentti yhteensopivia puitesopimuksen 5 lausekkeen kanssa siltä osin kuin hallintoyksikkö voi kyseisen lausekkeen mukaan rajoituksetta ottaa määräaikaista palvelukseen opettajia sekä teknistä ja hallinnollista henkilökuntaa koulun henkilöstötaulukon vapaina olevien toimien täyttämiseksi. Kyseiset tuomioistuimet katsoivat, ettei kysymystä voitu ratkaista direktiivin mukaisella tulkinnalla, koska kyseinen säännös on yksiselitteinen, eikä kyseisten kansallisten säännösten soveltamatta jättämisellä, koska puitesopimuksen 5 lausekkeella ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, ja saattoivat liittäen Corte costituzionalen käsiteltäväksi kysymyksen lain nro 124/1999 4 §:n 1 ja 11 momentin perustuslain mukaisuudesta eli Italian tasavallan perustuslain 117 §:n 1 momentin vastaisuuden vuoksi.

29. Corte costituzionale toteaa ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tekemässään päätöksessä, ettei koulutuslalla sovellettavassa Italian lainsäädännössä säädetä määräaikaisten henkilöstön osalta puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitettua työsopimusten enimmäiskokonaiskestosta eikä niiden uudistamisten enimmäislukumäärästä. Se pohtii kuitenkin, voiko kyseinen lainsäädäntö olla perusteltu kyseisen lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettun ”perustellun syyn” nojalla.

30. Corte costituzionale huomauttaa tässä yhteydessä, että kansallinen lainsäädäntö on ainakin periaatteessa jäsennellyt siten, että opetushenkilöstöä voidaan ottaa määräaikaisten työsopimusten puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuilla perustelluilla syillä. Se on kuitenkin epävarma useiden kansallisten säännösten yhteensopivuudesta kyseisen lausekkeen kanssa.

5 — Poiketen siitä, mitä Corte suprema di cassazione (kassaatio tuomioistuin) on todennut tuomiossaan nro 10127/12.

#### IV Ennakkoratkaisukysymykset

31. Kansallisten tuomioistuinten ennakkoratkaisukysymykset ovat osittain päällekkäisiä. Asioissa C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 esitetyt kuusi ensimmäistä kysymystä ovat samoja. Asiassa C-63/13 esitetyt kolme ensimmäistä kysymystä vastaavat asioissa C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 esitettyjä toista, kolmatta ja neljättä kysymystä. Asioissa C-61/13 ja C-62/13 unionin tuomioistuimelle on esitetty myös seitsemäs kysymys. Asiassa C-418/13 esitetyt kysymykset vastaavat olennaisilta osin asioissa C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 esitettyä ensimmäistä kysymystä.

32. Selkeyden vuoksi toistan jäljempänä kunkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kaikki ennakkoratkaisukysymykset.

33. Tribunale di Napoli on päättänyt lykätä asioiden C-22/13 ja C-61/13–C-63/13 käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat seitsemän ennakkoratkaisukysymystä:

- ”1) Onko kuvatun kaltainen koululaitosta koskeva sääntelykehys direktiivin [1999/70] liitteessä olevassa 5 lausekkeessa tarkoitettu vastaava toimenpide?
- 2) Milloin on katsottava, että työsuhteessa on kyse palvelussuhteesta ’valtioon’ direktiivin [1999/70] liitteessä olevassa 5 lausekkeessa ja etenkin sen maininnassa ”erityiset alat ja/tai työntekijäryhmät” tarkoitettulla tavalla niin, että tällä voidaan perustella yksityisistä työsuhteista poikkeavat seuraukset?
- 3) Kun otetaan huomioon [yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annetun neuvoston] direktiivin 2000/78/EY [(EYVL L 303, s. 16)] 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa sekä [miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa 5.7.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2006/54/EY [(EUVL L 204, s. 23)] 14 artiklan 1 kohdan c alakohdassa esitetyt selitykset, sisältyvätkö direktiivin [1999/70] liitteessä olevassa 4 lausekkeessa tarkoitettujen työehtojen käsitteeseen myös työsuhteen laittoman päättämisen seuraukset? Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myöntävä, onko kansallisessa lainsäädännössä toistaiseksi voimassa olevan ja määräaikaisen työsuhteen laittomasta päättämisestä tavallisesti säädettyjen seurausten välinen ero 4 lausekkeen mukaisesti perusteltavissa?
- 4) Kun otetaan huomioon vilpittömän yhteistyön periaate, onko jäsenvaltion kiellettyä esittää – – unionin tuomioistuimelle tulkintaa koskevassa ennakkoratkaisumenettelyssä tahallisesti todellisuutta vastaamaton kansallinen lainsäädäntökehys, ja onko tuomioistuin tällöin velvollinen sellaisen toisenlaisen kansallista lainsäädäntöä koskevan tulkinnan, joka myös vastaisi Euroopan unionin jäsenyydestä johtuvia velvollisuuksia, puutteessa mahdollisuuksien mukaan tulkitsemaan kansallista lainsäädäntöä kyseisen valtion tarjoaman tulkinnan mukaisesti?
- 5) Sisältyykö direktiivin [91/533], etenkin sen 2 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan e alakohdan, mukaisiin työsopimukseen tai työsuhteeseen sovellettaviin ehtoihin maininta tilanteista, joissa määräaikainen työsopimus voi muuttua toistaiseksi voimassa olevaksi työsopimukseksi?
- 6) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko sellainen taannehtivasti vaikuttava lainsäädäntökehysten muutos, joka ei takaa palkatulle työntekijälle mahdollisuutta vaatia [kyseisestä] direktiivistä johtuvia oikeuksiaan, toisin sanoen työhönottoasiakirjassa mainittujen työehtojen noudattamista, direktiivin [91/533] 8 artiklan 1 kohdan sekä direktiivissä [91/533] ja etenkin sen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa mainittujen tavoitteiden vastainen?



7) Onko unionin oikeudessa voimassa olevia yleisiä periaatteita, oikeusvarmuuden periaatetta, luottamuksensuojan periaatetta, asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatetta, tehokkaan oikeussuojan periaatetta, oikeutta saada asiansa käsitellyksi puolueettomassa tuomioistuimessa, ja yleisemminkin oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, jotka taataan [SEU 6 artiklassa] [– –] – yhdessä Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn [eurooppalaisen] yleissopimuksen 6 artiklan määräysten ja – – [perusoikeuskirjan] 46 ja 47 artiklan sekä 52 artiklan 3 kohdan kanssa [– –] – tulkittava siten, että ne ovat direktiiviä [1999/70] sovellettaessa esteenä sille, että Italian valtio säätää kohtuullisen pitkän ajan kuluttua (kolme vuotta ja kuusi kuukautta) – – asetuksen nro 70/2011 – – 9 §:n, jolla asetuksen [nro 368/2001] 10 §:ään on lisätty 4-bis momentti, kaltaisen säännöksen, joka on omiaan muuttamaan vireillä olevien menettelyjen seurauksia vahingoittaen näin välittömästi työntekijää työnantajan hyväksi ja jolla poistetaan kansalliseen oikeusjärjestykseen sisältyvä mahdollisuus määrätä seuraamuksia lainvastaisesta perättäisten määräaikaisten sopimusten tekemisestä?”

34. Corte costituzionale on päättänyt lykätä asian C-418/13 käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [puitesopimuksen] 5 lausekkeen 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä [lain nro 124/1999] 4 §:n 1 momentin viimeisen kohdan ja 11 momentin – joissa ensin säädetään vuosittaisten sijaisuuksien myöntämisestä toimiin, ’jotka ovat tosiasiallisesti avoimna ja täyttämättä 31.12.’, ja tämän jälkeen säädetään, että tämä toteutetaan myöntämällä vuosittaisia sijaisuuksia, ’kunnes virkaan otettavan opetushenkilöstön palvelukseenottoa koskevat kilpailumenettelyt on pantu täytäntöön’ – soveltamiselle, kun kyseisessä säännöksessä sallitaan se, että turvaudutaan määräaikaisiin sopimuksiin ilmoittamatta tiettyä ajankohtaa kilpailujen täytäntöönpanolle, eivätkä olosuhteet mahdollista oikeutta vahingonkorvaukseen?”

2) Ovatko edellä kuvatun Italian koulujärjestelmän organisoimiseen liittyvät vaatimukset [puitesopimuksen] 5 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettuja perusteltuja syitä, joiden nojalla Italian lainsäädännön kaltainen lainsäädäntö, jossa opetushenkilöstön määräaikaisten palvelukseenoton osalta ei säädetä oikeudesta vahingonkorvaukseen, on Euroopan unionin oikeuden mukainen?”

## V Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

35. Ennakkoratkaisupyynnöt saapuivat unionin tuomioistuimeen 17.1. (asia C-22/13), 7.2. (asiat C-61/13–C-63/13) ja 23.7.2013 (asia C-418/13). Unionin tuomioistuimen presidentin 8.3.2013 antamalla määräyksellä asiat C-22/13 ja C-61/13–C-63/13 yhdistettiin. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Mascolo, Forni, Racca ja Russo (asiat C-22/13 ja C-61/13–C-63/13), Napolitano, Cittadino, Zangari, Perrella ja Romano (asia C-418/13), Italian hallitus ja Euroopan komissio. Federazione Gilda-Unams, Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL) ja Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) ovat esittäneet huomautuksia ainoastaan asiassa C-62/13. Puolan hallitus on esittänyt huomautuksia asioissa C-22/13 ja C-61/13–C-63/13 ja Kreikan hallitus ainoastaan asiassa C-418/13.

36. Unionin tuomioistuin päätti yhdistää 11.2.2014 antamallaan määräyksellä asiat C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13 suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 54 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

37. Yhteisen istunnon pitämiseksi näissä asioissa unionin tuomioistuin kehotti työjärjestyksensä 61 artiklan 2 kohdan mukaisesti asiaosaisia, jotka haluavat osallistua asian käsittelyyn, yhdenmukaistamaan kannanottonsa, keskittämään lausumansa puitesopimuksen 5 lausekkeen tulkintaan ja vastaamaan asioissa C-61/13 ja C-62/13 esitettyyn seitsemänten kysymykseen.

38. Istunnossa, joka pidettiin 27.3.2013, esitettiin suulliset lausumat Mascolon, Fornin, Raccan, Russon, Napolitanon, Cittadinon, Ministeron, Comune di Napolin, Federazione Gilda-Unamsin, Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL), Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Italian hallituksen ja komission puolesta.

## VI Oikeudellinen arviointi

### *A Unionin tuomioistuimen toimivalta ja ennakkoratkaisupyynnöiden tutkittavaksi ottaminen*

39. Ensinnäkin on todettava, että Comune di Napoli, Italian hallitus ja komissio ovat kirjallisissa huomautuksissaan vastustaneet neljännen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamista asioissa C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamista asiassa C-63/13.

40. Kysymykset koskevat ensinnäkin vilpittömän yhteistyön periaatteen tulkintaa, kun otetaan huomioon jäsenvaltion toimet edellisen ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä. Asioissa C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 esitetyssä ensimmäisessä kysymyksessä lähtökohtana on nimittäin, että Italian hallituksen tulkinta kansallisesta lainsäädännöstä on virheellinen. Tribunale di Napoli viittaa kyseisen olettaman perusteella neljännessä kysymyksessään kansallista lainsäädäntöä koskevaan Italian hallituksen asiassa Affatato esittämään tulkintaan<sup>6</sup>. Sen mukaan kyseinen tulkinta ei vastaa Italian hallituksen tulkintaa nyt käsiteltävissä asioissa. Näin ollen se pohtii, onko Italian valtio rikkonut vilpittömän yhteistyön velvoitettaan.

41. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin<sup>7</sup> haluaa selvittää, onko sen vilpittömän yhteistyön veloitteen vuoksi noudatettava, tulkittessaan kansallista oikeuttaan unionin oikeuden mukaisesti, tulkintaa, jonka jäsenvaltio, johon se kuuluu, on esittänyt unionin tuomioistuimelle jossain muussa yhteydessä, vaikka ylemmän oikeusasteen kansallinen tuomioistuin olisi todennut kyseisen tulkinnan virheelliseksi.<sup>8</sup>

42. Muistutan, että unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välillä ennakkoratkaisumenettelyssä noudatettavan tehtävänjaon perusteella unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa ratkaista jäsenvaltion toimia tai kansallisen oikeuden tulkintaa koskevia kysymyksiä. Ainoastaan kansallisten tuomioistuinten – ei unionin tuomioistuimen – tehtävänä on tulkita kansallista oikeutta<sup>9</sup> ja siten ratkaista tähän tulkintaan liittyviä kiistoja..

43. Toiseksi minun on hylättävä Comune di Napolin asiassa C-63/13 esittämät väitteet, joiden mukaan unionin tuomioistuimelle esitettyä ennakkoratkaisupyynnöä ei voida ottaa tutkittavaksi. Comune di Napoli on todennut, ettei puitesopimuksen 5 lauseketta tarvitse tulkita. Comune di Napoli väittää nimittäin, että ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdystä päätöksestä ilmenee, että Tribunale di

6 – Italian hallitus väitti kyseisessä asiassa, että asetuksen nro 368/2001 5 §:n 4 bis momenttia, jossa säädetään, että perättäiset määräaikaisten työ sopimukset, jotka kestävät yli 36 kuukautta, muunnetaan toistaiseksi voimassa oleviksi työ sopimuksiksi, sovellettiin julkiseen sektoriin. Ks. määräys Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574, 48 kohta).

7 – Kysymyksen tämän näkökohdan osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähtee erilaisesta olettamuksesta, jonka mukaan kansallista oikeutta voidaan tulkita siten, että asetuksen nro 368/2001 5 §:n 4-bis momenttia, jossa säädetään, että perättäiset määräaikaisten työ sopimukset, jotka kestävät yli 36 kuukautta, muutetaan toistaiseksi voimassa oleviksi työ sopimuksiksi, sovelletaan julkiseen sektoriin, myös kouluun. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 5.

8 – Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Corte suprema di cassazione on tuomiossaan nro 10127/12 sulkenut pois asetuksen nro 368/01 5 §:n 4bis momentin soveltamisen julkiseen sektoriin koulut mukaan lukien, ja että näin ollen tuomiossa Affatato esitetyt huomautukset eivät ole paikkansapitäviä (ks. määräys Affatato, EU:C:2010:574, 48 kohta).

9 – Ks. vastaavasti tuomiot Dietz (C-435/93, EU:C:1996:395, 39 kohta); Thibault (C-136/95, EU:C:1998:178, 21 kohta) ja Bouanich (C-265/04, EU:C:2006:51, 51 kohta).

Napoli katsoo unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, että ehkäiseviä toimenpiteitä ja seuraamuksia koskevat säännökset, joilla puitesopimus pannaan täytäntöön Italian lainsäädännössä, ovat riittämättömiä, joten tarkastellessaan esillä olevan tapauksen olosuhteita se olisi voinut tehdä unionin oikeuden mukaiseen tulkintaan perustuvan päätöksen.

44. Huomautan, että SEUT 267 artiklalla käyttöön otetussa oikeudellisessa yhteistyössä olettamana on, että unionin oikeuteen liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan erityistilanteissa.<sup>10</sup> Lisäksi ainoastaan kansallisella tuomioistuimella on toimivalta arvioida, onko ennakkoratkaisu tarpeen ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta.<sup>11</sup>

## B *Asiakysymys*

45. Kansalliset tuomioistuimet pyrkivät ennakkoratkaisukysymyksillään ensisijaisesti selvittämään, onko pääasiassa tarkoitettu, Italiassa voimassa olevan kaltainen julkisen sektorin kouluja koskeva kansallinen lainsäädäntö puitesopimuksen mukainen. Tribunale di Napoli pohtii erityisesti Italian lainsäädännön eri säännösten yhteensopivuutta puitesopimuksen 5 lausekkeen sekä useiden unionin oikeuden yleisten periaatteiden ja perusoikeuskirjan määräysten kanssa.

46. Unionin tuomioistuimella ei ole ennakkoratkaisumenettelyssä toimivaltaa lausua kansallisen toimenpiteen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa. Se on kuitenkin toimivaltainen esittämään kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa tätä yhteensopivuutta sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa<sup>12</sup>.

### 1. Alustavat toteamukset

47. Nyt käsiteltävä asia kuuluu varsin monitahoiseen oikeudelliseen asiayhteyteen.<sup>13</sup> Mielestäni olisi siten tarpeellista palauttaa aluksi mieliin opettajien sijaisuuksia koskevan, julkisiin kouluihin sovellettavan kansallisen järjestelmän olennaiset kohdat<sup>14</sup> ennen ennakkoratkaisukysymysten tarkastelua. Ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenevien sekä istunnossa saatujen tietojen perusteella katson Italian lainsäädännöllä käyttöön otetun järjestelmän toimivan jäljempänä kuvaillulla tavalla.

48. Puitesopimus on saatettu osaksi Italian lainsäädäntöä julkisen sektorin osalta asetuksella nro 165/2001 ja yksityisen sektorin osalta asetuksella nro 368/2001. Ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee kuitenkin, että pääasiassa kyseessä oleva julkisiin kouluihin sovellettava kansallinen säännöstö poikkeaa tietyiltä olennaisilta osiltaan kyseisistä asetuksista.

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

11 — Tuomio *Rosado Santana* (C-177/10, EU:C:2011:557; 32 kohta).

12 — Tuomio *Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura* (C-2/10, EU:C:2011:502, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

13 — Korostettakoon, että kyseinen asiayhteys on esitetty melko sekavasti Tribunale di Napolin ennakkoratkaisupyynnöissä.

14 — Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että käsite ”julkinen koulu” on ymmärrettävä siten, ettei se kata kunnallista koulua.

49. Kyseisen lainsäädännön mukaan opettajien palvelukseen ottaminen 50 prosentissa tapauksista lukuvuotta kohti vapaina olevista toimista sekä todistuksiin että kokeisiin perustuvan kilpailun perusteella ja lopuissa 50 prosentissa pysyvien varallaololuetteloiden, joihin kirjataan erityisesti sellaisessa kilpailussa jo menestyneet opettajat, perusteella.<sup>15</sup> Avoimet toimet täytetään siten vuosittaisilla sijaisuuksilla ”siksi aikaa, kunnes vakituisten opettajien palkkaamiseksi järjestettävä kilpailu on päättynyt”.<sup>16</sup> hyödyntämällä kyseisiä luetteloja. Kyseisissä luetteloissa eteneminen, joka voi johtaa vakinaistamiseen, on sidoksissa sijaisuuksien toistumiseen.

50. Pääasian kantajien asiassa C-418/13 esittämistä kirjallisista huomautuksista sekä komission suullisessa käsittelyssä esittämistä huomautuksista ilmenee, että pysyvissä varallaololuetteloissa esitettiin niiden sekä todistuksiin että kokeisiin perustuvat kilpailut läpäisseiden sellaisten opettajien nimet, joita ei ole vakinaistettu, mutta myös niiden opettajien nimet, jotka ovat opiskelleet opetusalan erityisoppilaitoksissa ja jotka ovat siten osallistuneet opettajan pätevyyteen valmistavalle kurssille. Varallaololuettelossa etenemiseen nojautuva järjestelmä, joka perustuu siihen kirjatun henkilön saavuttamaan palvelusaikaan, mahdollistaa yhtäältä avoimet kilpailut läpäisseiden opettajien ja toisaalta sellaisten opettajien, jotka eivät ole koskaan läpäisseet sellaista kilpailua, mutta jotka ovat osallistuneet edellä mainituille opettajan pätevyyteen valmistaville kursseille, vakinaistamisen.

51. Corte costituzionale huomauttaa tässä yhteydessä, että kilpailumenettelyt keskeytettiin vuosina 1999–2011,<sup>17</sup> että koulutusalan toistaiseksi voimassa olevia työsopimuksia tehtiin kyseisenä ajanjaksona hyvin vähän ja että määräaikaisten työsopimusten lukumäärä kutistui selvästi vuosina 2007–2012.

52. Oikeudenkäyntiasiakirjoista käy ilmi myös, että erityisoppilaitoksiin pääsy keskeytettiin määrittämättömäksi ajaksi 25.6.2008 annetulla lailla nro 133.

53. Ennakkoratkaisukysymyksiä on arvioitava tätä taustaa vasten.

## 2. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

54. Tribunale di Napolin asioissa C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 esittämällä ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä ja Corte costituzionalen asiassa C-418/13 esittämällä ensimmäisellä ja toisella ennakkoratkaisukysymyksellä, joita on syytä tarkastella yhdessä, kyseiset tuomioistuimet pyrkivät ensisijaisesti selvittämään, säädetäänkö määräaikaisiin työsopimuksiin, jotka koskevat opettajien sijaistamista julkisissa kouluissa, sovellettavassa Italian lainsäädännössä riittävistä toimenpiteistä, jotta voidaan estää sellaisten sopimusten väärinkäyttö ja määrätä niistä seuraamuksia, ja näin ollen, onko kyseinen lainsäädäntö puitesopimuksen 5 lausekkeen mukainen.<sup>18</sup>

55. Sen määrittämiseksi, säädetäänkö pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä kyseisessä säännöksessä tarkoitetuista riittävistä toimenpiteistä, tarkastelen ensin puitesopimuksen soveltamisalaa ja tämän jälkeen sen tulkintaa asiaa koskevan oikeuskäytännön valossa.

15 — Ks. asetuksen nro 297/1994 399 §:n 1 momentti ja 401 §:n 1 ja 2 momentti.

16 — Ks. lain nro 124/1999 4 §:n 1 momentti.

17 — Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että vuonna 2012 järjestettiin uusia kilpailumenettelyjä.

18 — Komission kirjelmistä ilmenee, että komissio aloitti jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevia menettelyjä Italian tasavaltaa vastaan sen perusteella, ettei tämä ollut toteuttanut toimenpiteitä perättäisten määräaikaisten työsopimusten väärinkäytön estämiseksi koulutoimen alalla.

## a) Puitesopimuksen soveltamisalan tarkastelu

56. Kreikan hallitus väittää, että jäsenvaltio voi vapauttaa opetusalan kokonaan puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdassa määrätyistä velvoitteista. Väitteensä tueksi se esittää, että kyseinen lauseke mahdollistaa ”erityisten alojen ja/tai työntekijäryhmien tarpeiden” huomioon ottamisen.

57. Huomautan tässä yhteydessä, että puitesopimuksen soveltamisala määritellään 2 lausekkeen 1 kohdassa luettuna yhdessä kyseisen puitesopimuksen 3 lausekkeen 1 kohdan kanssa. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämän ensimmäisen määräyksen sanamuodosta ilmenee, että puitesopimuksen soveltamisala on laaja, eikä mitään tiettyä alaa ole periaatteessa suljettu pois.<sup>19</sup> Siinä tarkoitetaan nimittäin yleisesti ”määräaikaisia työntekijöitä, joilla on työsopimus tai työsuhde, sellaisena kuin se on määritelty jäsenvaltion voimassa olevassa lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai käytännössä”.

58. Lisäksi unionin tuomioistuin on katsonut, että määräaikaisen työntekijän käsite<sup>20</sup> kattaa kaikki työntekijät siitä riippumatta, onko heidän työnantajansa julkisen vai yksityisen sektorin työnantaja.<sup>21</sup>

59. Tämän vuoksi julkisen sektorin opetusalan määräaikaisia työsopimuksia tai työsuhteita ei voida jättää kyseisen puitesopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>22</sup> Minun on siten torjuttava ensimmäinen Kreikan hallituksen asiassa C-418/13 esittämä väite.

## b) Puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan tulkinta

60. Puitesopimuksen 1 lausekkeesta ilmenee, että sen tarkoituksena on laatia puitteet sellaisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi, jotka johtuvat perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden käytöstä.<sup>23</sup> Siinä määrätään tietyistä määrästä vähimmäissuojasäännöksiä, joilla pyritään estämään työntekijöiden aseman heikkeneminen<sup>24</sup> sen vuoksi, että he ovat pitkään palveluksessa määräaikaisella sopimuksella.<sup>25</sup> Tämä työntekijöiden ryhmä uhkaa nimittäin työuransa huomattavan ajanjakson aikana jäädä sen työpaikan pysyvyyttä koskevan edun ulkopuolelle, joka on, kuten puitesopimuksesta käy ilmi, työntekijöiden suojelussa keskeinen elementti.<sup>26</sup>

61. Näihin puitteisiin sisältyy tähän liittyen kahdentyypisiä toimenpiteitä: puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettuja väärinkäytöksiä estäviä toimenpiteitä ja väärinkäytöksistä määrättäviä seuraamustoimenpiteitä, joita koskee erityisesti sen 5 lausekkeen 2 kohdan b alakohta.<sup>27</sup>

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

20 — Puitesopimuksen 3 lausekkeen mukaan käsitteellä ”määräaikainen työntekijä” tarkoitetaan ”henkilöä, jolla on suoraan työnantajan ja työntekijän välillä tehty työsopimus tai solmittu työsuhde, jonka päättymisen määräytyy perustelluin syin, esimerkiksi tietyn päivämäärän umpeutumisen, tietyn tehtävän loppuun saattamisen tai tietyn tapahtuman ilmaantumisen perusteella”.

21 — Tuomiot Adeneler ym. (EU:C:2006:443, 56 kohta) ja Della Rocca (EU:C:2013:235, 34 kohta).

22 — Saman puitesopimuksen 2 lausekkeen 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioille ja/tai työmarkkinaosapuolille valta jättää puitesopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan ”ammattillinen peruskoulutukseen liittyvä työharjoittelusuhde ja oppisopimusjärjestelyt” samoin kuin ”työsopimukset ja työsuhteet, jotka on tehty valtion tai valtion tukeman erityisen ammatillisen koulutus- tai uudelleen koulutusohjelman taikka työelämään siirtymistä koskevan ohjelman puitteissa”. Tuomiot Adeneler ym. (EU:C:2006:443, 57 kohta) ja Della Rocca (EU:C:2013:235, 35 kohta).

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

24 — Tuomiot Adeneler ym. (EU:C:2006:443, 63 kohta); Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 88 kohta) ja Angelidaki ym. (EU:C:2009:250, 73 kohta). Unionissa suurin osa viime vuosina (myös ennen kriisiä) luoduista uusista työpaikoista perustuu määräaikaisiin työsopimuksiin ja muihin epätyypillisiin työsuhteisiin. Ks. Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 18.4.2012 annettu komission tiedonanto nimeltä ”Tavoitteena työllistävää elpymistä” (COM(2012) 173 lopullinen, s. 12).

25 — Puitesopimuksen yleisten toteamusten 6 kohdan mukaan toistaiseksi voimassa olevat sopimukset ovat vallitseva työsuhdemuoto, jolla vaikutetaan kyseisten työntekijöiden elämän laatuun ja parannetaan toimintakykyä.

26 — Tuomio Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, 64 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on todennut myös, että puitesopimuksen johdanto-osan toisesta kappaleesta ja sen yleisten toteamusten 8 kohdasta ilmenee, että määräaikaiset työsopimukset vastaavat vain tietyissä olosuhteissa sekä työnantajien että työntekijöiden tarpeita. Ks. määräys Vassilakis ym. (C-364/07, EU:C:2008:346, 83 kohta).

27 — Ks. julkisasiamies Poiras Maduron ratkaisuehdotus Marrosu ja Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, 29 kohta).



i) Väärinkäytöksiä estävien toimenpiteiden olemassaolon tarkastelu

62. Jäsenvaltioilla on velvollisuus ("ottaminen käyttöön tosiasiallisesti ja sitovasti") toteuttaa yksi tai useampia puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a–c alakohdassa luetelluista toimenpiteistä, mikäli niiden kansalliseen lainsäädäntöön ei jo sisälly vastaavia toimenpiteitä.<sup>28</sup> Kyseisen lausekkeen soveltamisalaan kuuluvat toimenpiteet koskevat perusteltuja syitä perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden uudistamista varten, kyseisten työsopimusten tai -suhteiden enimmäiskokonaiskestoja ja niiden uudistamisten lukumäärää.

63. Ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet, pääasioiden kantajat ja komissio ovat keskeisiltä osin yhtä mieltä siitä, ettei pääasiassa kyseessä olevassa Italian lainsäädännössä säädetä kyseisten perättäisten sopimusten lukumäärästä ja niiden enimmäiskestosta, joihin viitataan puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan b ja c alakohdassa. Tribunale di Napoli toteaa erityisesti, että asetuksen nro 70/2011 voimaantulosta lähtien asetuksen nro 368/2001 10 §:n 4-bis momentti on estänyt soveltamasta julkisiin kouluihin kyseisen asetuksen 5 §:n 4-bis momenttia, jossa säädetään, että määräaikaisten työsopimukset, jotka kestävät yli 36 kuukautta, muutetaan toistaiseksi voimassa oleviksi työsopimuksiksi, minkä ansiosta sopimuksia voidaan sen mukaan uudistaa rajoituksetta.

64. Asiakirja-aineistosta tekemäni arvion mukaisesti yhdyin tähän näkemykseen. Jos kyseiseen lainsäädäntöön ei sovelleta puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan b alakohtaa eikä sen 1 kohdan c alakohtaa, on siten tarkasteltava, sisältyykö siihen kyseisen lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu väärinkäytöksiä estävä toimenpide tai, jos sellaista ei ole, kyseisessä 5 lausekkeessa esitettyjä toimenpiteitä vastaava toimenpide.

65. Kuten kirjallisista huomautuksista ilmenee, tähän kysymykseen on etsittävä vastausta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, tarkemmin sanottuna asiassa Küçük annetusta tuomiosta.<sup>29</sup> Kyseinen tuomio koskee sitä, voiko kansallisessa lainsäädännössä ennakoitu työntekijöiden tilapäisen sijaistamisen tarve olla 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu perusteltu syy. On siten syytä kerrata lyhyesti unionin tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa esittämät perustelut.

66. Ensinnäkin unionin tuomioistuin on katsonut, että käsitteen "perustellut syyt" – siltä osin kuin kyse on perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden uudistamisesta jossakin tietyssä yhteydessä – on katsottava tarkoittavan määrätulle toiminnalle ominaisia täsmällisiä ja konkreettisia olosuhteita, jotka ovat sellaisia, että niillä voidaan tuossa nimenomaisessa yhteydessä perustella perättäisten määräaikaisten työsopimusten käyttöä.<sup>30</sup> Sitä vastoin sellainen lakiin tai asetukseen sisältyvä kansallinen säännös, jolla vain yleisesti ja abstraktisti sallitaan perättäisten määräaikaisten työsopimusten käyttäminen, ei ole kyseisten edellytysten mukainen.<sup>31</sup>

67. Toiseksi unionin tuomioistuin on katsonut, että säännös, jossa sallitaan määräaikaisten työsopimusten uudistaminen sellaisten muiden työntekijöiden sijaistamiseksi, jotka eivät tilapäisesti voi hoitaa tehtäviään, ei kuitenkaan itsessään ole puitesopimuksen vastainen.<sup>32</sup> Unionin tuomioistuin on täsmentänyt tässä yhteydessä, että hallintoyksikössä, jonka palveluksessa on huomattava määrä henkilöstöä, tilapäiset sijaisuudet ovat väistämättä usein tarpeen muun muassa siksi, että

28 — Tuomiot Marrosu ja Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, 44 ja 50 kohta) ja uusimman oikeuskäytännön osalta Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, 42 kohta).

29 — C-586/10, EU:C:2012:39. Kyseisen tuomion osalta ks. 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" ("Onko epätyypillisten työntekijöiden suoja heikkenemässä? Unionin tuomioistuimen asiassa Küçük antamaa tuomiota koskeva kaksijakoinen tarkastelu"), *Revue de droit de travail* (2013), s. 645.

30 — Ks. vastaavasti tuomiot Adeneler ym. (EU:C:2006:443, 69 kohta); Angelidaki ym. (EU:C:2009:250, 97 kohta) ja Küçük (EU:C:2012:39, 27 kohta).

31 — Tuomiot Adeneler ym. (EU:C:2006:443, 71 kohta) ja Küçük (EU:C:2012:39, 28 kohta).

32 — Tuomio Küçük (EU:C:2012:39, 30 kohta).



sairauslomalla, äitiysvapaalla, vanhempainvapaalla tai muilla vapailta olevat työntekijät ovat poissa töistä. Sen mukaan työntekijöiden tilapäinen sijaistaminen näissä olosuhteissa voi olla puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu perusteltu syy, joka oikeuttaa sekä sopimusten määräaikaisuuden että niiden uudistamisen tarpeen mukaan.<sup>33</sup>

68. Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että vaikka poissaolevan henkilöstön sijaistaminen voidaan periaatteessa hyväksyä puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitetuksi perustelluksi syyksi, toimivaltaisten viranomaisten on kuitenkin varmistuttava siitä, että tämän perustellun syyn konkreettinen soveltaminen on puitesopimuksen vaatimusten mukainen, kun otetaan huomioon kyseessä olevan toiminnan erityispiirteet ja sen harjoittamisolosuhteet. Näiden viranomaisten on siis kyseistä lainsäädäntöä sovellettaessa kyettävä käyttämään objektiivisia ja läpinäkyviä arviointiperusteita sen tarkistamiseksi, vastaavatko nämä sopimukset todellisuudessa todellista tarvetta, joka on tosiasiaa luonteeltaan väliaikainen, eikä pysyvä ja jatkuva.<sup>34</sup>

69. Unionin tuomioistuin on katsonut lopuksi, että määräaikaisten sopimusten uusiminen sellaisten tarpeiden tyydyttämiseksi, jotka ovat pysyviä ja jatkuvia, ei ole perusteltua puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla. Se on todennut, että kyseisen jäsenvaltion kaikkien viranomaisten on toimivaltuksiensa puitteissa varmistuttava puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdan noudattamisesta valvomalla konkreettisesti sitä, että perättäisten määräaikaisten sopimusten uudistamisella pyritään kattamaan väliaikaisia tarpeita, ja siitä, ettei kyseistä kansallista lainsäädäntöä käytetä tosiasiaa työnantajan pysyvien ja jatkuvien henkilöstötarpeiden kattamiseen. Unionin tuomioistuin toteaa erityisesti, että ”näiden viranomaisten on kussakin tapauksessa tutkittava kaikki asian olosuhteet ja otettava tältä osin huomioon erityisesti niiden perättäisten sopimusten lukumäärä, joita saman henkilön kanssa on tehty tai jotka on tehty samojen työtehtävien suorittamiseksi, sen estämiseksi, että työnantajat käyttävät väärin määräaikaista työsopimuksia – – mukaan luettuna ne, jotka ulkoisesti vaikuttavat tehdyn sijaishenkilöstön tarpeen kattamiseksi”.<sup>35</sup>

70. Huomautan, että pääasioissa tarkoitettun kaltainen kansallinen lainsäädäntö on laadittu melko yleisessä ja abstraktissa muodossa ilman konkreettista yhteyttä kyseisen sisällön tai niiden konkreettisten edellytysten kanssa, jotka koskevat kyseisen toiminnan harjoittamista perättäisten määräaikaisten sopimusten perusteella. Vaikuttaa siltä, ettei sellaisen säännösten perusteella ole mahdollista – toimivaltaisten viranomaisten soveltaessa sitä – käyttää objektiivisia ja läpinäkyviä arviointiperusteita tilapäisen sijaistamisen todellisen tarpeen tarkistamiseksi.

71. Lisäksi vaikka pääasiassa tarkoitettun kaltainen kansallinen lainsäädäntö voi periaatteessa olla puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu perusteltu syy,<sup>36</sup> esitän vielä seuraavan kysymyksen: onko kyseisellä lainsäädännöllä käyttöön otettu perättäisten määräaikaisten sopimusten uusimista koskeva järjestelmä tarkoitettu yksinomaan hallintoyksikön väliaikaisten opettajatarpeiden kattamiseen?

72. Vaikuttaa siltä, ettei asia ole näin. Ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee nimittäin, että kyseinen julkisen sektorin kouluihin sovellettava Italian lainsäädäntö ei rajoita väliaikaisesti poissaolevan henkilöstön korvaavan henkilöstön kanssa tehtävien perättäisten määräaikaisten työsopimusten tekemistä tai uudistamista. Minusta vaikuttaa päinvastoin siltä, että kyseisten sijaistamisten tavoitteena on kattaa myös *pysyviä ja jatkuvia henkilöstötarpeita*.<sup>37</sup>

33 — Ibidem, 31 kohta.

34 — Ks. vastaavasti ibidem, 34 ja 36 kohta.

35 — Ibidem, 39 ja 40 kohta.

36 — Esimerkiksi siksi, että koulutuslalla on huomattava määrä henkilöstöä, jota varten tarvitaan tilapäisiä sijaisuuksia.

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. painos, Wolters Kluwer, 2010, s. 472.

73. Corte costituzionale huomauttaa tässä yhteydessä muun muassa, että lain nro 124/1999 4 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä täsmennetään, että virat ja toimet, jotka ovat tosiasiallisesti *avoimia ja täyttämättä* 31.12., täytetään vuotuisilla sijaisuuksilla ”kunnes kilpailumenettelyt opettajien ottamiseksi palvelukseen viranhaltijoiksi on saatu päätökseen”.<sup>38</sup> Se toteaa, että kyseisessä säännöksessä säädetään siten nimenomaisesti myös sijaishenkilöstön määräaikaisten työsopimusten uudistamisesta, jotta avoimet toimet voidaan täyttää. Vaikka sijaishenkilöstön palvelukseenotto on periaatteessa väliaikaista, se, ettei mitään määräaikaa ole vahvistettu opetushenkilöstön palvelukseenottoa koskevien kilpailumenettelyjen täytäntöön panemiseksi, jättää Corte costituzionalen mukaan täysin avoimeksi kyseisten kilpailujen järjestämisen ajankohdan. Kuten komissio on todennut kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissaan, kyseinen ajankohta on satunnainen, sillä se riippuu tarvittavien varojen olemassaolosta ja hallintoviranomaisen harkinnan varaan jätetyistä organisaatiopäätöksistä.

74. Mielestäni tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön mukaan määräaikaista sopimuksia voidaan käyttää koulutusalan ”pysyvien tarpeiden jatkuvaan täyttämiseen”; tällaiset väärinkäytökset on tarkoitus estää ottamalla käyttöön yksi tai useita puitesopimuksen 5 lausekkeessa tarkoitetuista rajoittavista toimenpiteistä.<sup>39</sup>

75. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee tosin, että jäsenvaltioilla on puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan nojalla harkintavaltaa kyseisellä lausekkeella tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Unionin tuomioistuin toteaa kuitenkin, että tämän harkintavallan käyttö edellyttää sitä, että ne takaavat unionin oikeudessa asetetun lopputuloksen toteutumisen, kuten SEUT 288 artiklan kolmannelta kohdasta ja tämän lisäksi myös direktiivin 1999/70 2 artiklan ensimmäisestä kohdasta ilmenee, kun tätä luetaan yhdessä direktiivin johdanto-osan 17 perustelukappaleen kanssa.<sup>40</sup>

76. Mielestäni ei voida katsoa, että kyseisellä lainsäädännöllä taattaisiin puitesopimuksen edellyttämä lopputulos. Minun on tältä osin hylättävä Italian hallituksen väitteet ja Kreikan hallituksen pääasialliset väitteet, joiden mukaan kyseisen opetushenkilöstön palvelukseenottoa koskeva lainsäädäntö on perusteltu. Niiden perusteluna on yhtäältä tarve huomattavaan joustavuuteen, jonka ansiosta voidaan ottaa huomioon läheinen yhteys sijaisten löytämisen tarpeen ja oppilasmäärän kausittaisen vaihtelun ja ennakoimattomuuden välillä. Toisaalta kyse on niiden mukaan taloudellisista syistä, joiden perusteella hyvin monilla viimeaikaisilla säännöksillä, joilla pyritään rajoittamaan julkisia kustannuksia, on rajoitettu virkaan ottamisten lukumäärää ja määräaikaisten sopimusten käyttöä koulutusallalla.

77. Opetusalan joustavuutta koskevan väitteen osalta on ensin todettava Corte costituzionalen tavoin, että on tosin totta, että – sikäli kuin kyseessä on perusoikeus koulutukseen – koulupalvelua voidaan tehostaa tarpeen mukaan. Järjestelmä, jonka tarkoituksena on vastata sijaishenkilöstön tarpeeseen, edellyttää tiettyä joustavuutta, joka liittyy erityisesti oppilasmäärän muutosten tai sairauslomien ja äitiysvapaiden kaltaisiin tekijöihin. Kyseisen tuomioistuimen mukaan avointen kilpailujen järjestelmään liittyvä pysyvien varallaolueluetteloiden järjestelmä on siten periaatteessa omiaan takaamaan objektiivisten arviointiperusteiden noudattamisen otettaessa palvelukseen opetushenkilöstöä määräaikailla työsopimuksilla. Sen ansiosta kyseisellä henkilöstöllä on myös kohtuullinen mahdollisuus saada pysyvä virka tai tulla otetuksi palvelukseen toistaiseksi voimassa olevalla työsopimuksella.

38 — Kursivointi tässä. Kyseisen säännöksen perusteella hallintoyksikön ja opettajien välillä voidaan tehdä monenlaisia määräaikaista sopimuksia: i) vuosittaiset sijaisuudet lukuvuoden loppuun (31.8.) saakka oikeudellista tilannetta kuvaavassa henkilöstötaulukossa vapaina ja täytettävissä oleviin toimiin, kun näillä ei ole haltijaa; ii) tilapäiset sijaisuudet opetustoiminnan päättymiseen (30.6.) saakka tosiasiallista tilannetta kuvaavassa henkilöstötaulukossa toimiin, jotka eivät ole avoinna mutta jotka ovat täyttämättä; ja lopuksi iii) tilapäiset sijaisuudet kaikkia muita tarpeita varten tai lyhytaikaiset sijaisuudet, joiden on tarkoitus kestää siihen asti, kunnes niitä edellyttävät olosuhteet palaavat ennalleen.

39 — Ks. julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, 35 kohta).

40 — Tuomiot Angelidaki ym. (EU:C:2009:250, 80 kohta) ja Küçük (EU:C:2012:39, 48 kohta).

78. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 73 kohdasta ilmenee, se, ettei avointen kilpailujen, joita ei järjestetty yli kymmeneen vuoteen, järjestämiselle ole asetettu määräaika,<sup>41</sup> jättää täysin avoimeksi kyseisten kilpailujen järjestämisen ajankohdan ja osoittaa, että määräaikaisia sopimuksia on käytetty kyseisen hallintoyksikön pysyvien ja jatkuvien henkilöstötarpeiden kattamiseen, minkä arvioiminen on kansallisten tuomioistuinten tehtävä.

79. Toiseksi väitteestä, joka koskee viimeaikaisten koulutusalan taloudellisiin rajoituksiin liittyviä kansallisia säännöksiä, katson, että ne eivät ole peruste perättäisten määräaikaisten työsopimusten tekemiseen. . On siten ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten tehtävä arvioida, ovatko julkishallinnolle monissa säännöksissä asetetut taloudelliset rajoitukset tämän ratkaisuehdotuksen 66–69 kohdassa mainitussa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vaadittu riittävän konkreettinen peruste määräaikaisten sopimusten käytölle. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan kansalliset säännökset, joilla vain yleisesti ja abstraktisti sallitaan perättäisten määräaikaisten työsopimusten käyttäminen, eivät ole perättäisten määräaikaisten sopimusten käyttöä koskevien, täsmällisten ja konkreettisten olosuhteiden määrittämiseen nojautuvien perusteiden mukaisia. Unionin tuomioistuin on katsonut tässä yhteydessä, että nämä olosuhteet voivat olla muun muassa seurausta niiden työtehtävien erityisluonteesta, joiden suorittamiseksi tällaiset työsopimukset on tehty, sekä näille tehtäville luontaisista ominaispiirteistä tai mahdollisesti siitä, että jäsenvaltio pyrkii hyväksyttävään sosiaalipoliittiseen päämäärään.<sup>42</sup>

80. Lisäksi sellaiset yleiset säännökset, joissa asetetaan taloudellisia rajoituksia, antavat koulutusalan julkisen sektorin työnantajalle suuren vapauden määräaikaisten sopimusten väärinkäyttöön, vaikka puitesopimuksella pyritään estämään sellaiset väärinkäytökset. Minusta vaikuttaa siltä, että tämä vapaus ylittää sen harkintavallan rajat, joka jäsenvaltioilla on puitesopimuksen mukaan.

81. Vaikka pääasiassa kyseessä oleva järjestelmä on periaatteessa puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen perusteltujen syiden mukainen, Italian hallitus ei ole esittänyt todistetta konkreettisten perusteiden olemassaolosta, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohdasta ilmenee. Viitataan erityisesti koulutusalan perättäisten määräaikaisten sopimusten käytön väliaikaiseen ja ei-pysyvään luonteeseen. Mielestäni oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee sitä vastoin selvästi, että sellaisia sopimuksia käytetään väärin, koska kyseisen käytön tavoitteena on kattaa *opetushenkilöstöön liittyvät rakenteelliset tarpeet*. Näistä rakenteellisista tarpeista on osoituksena epävarmaan työtilanteeseen yli kymmeneksi vuodeksi asetetun henkilöstön huomattava määrä. Kyseisten sopimusten uudistamisten lukumäärää tai enimmäiskestoja ei ole millään tavoin rajoitettu. Mielestäni huomattava osa näistä viroista olisi voitu täyttää pysyvästi toistaiseksi voimassa olevilla työsopimuksilla säilyttämällä tarvittava joustavuus, johon Corte costituzionale on perustellusti viitannut.

82. Ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten on näin ollen arvioitava, onko pääasiassa tarkoitettu kaltainen opettajien pitkäaikainen palkkaaminen useita määräaikaisia työsopimuksia käyttäen puitesopimuksen 5 lausekkeen mukaista.

41 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohta.

42 — Tuomiot Angelidaki ym. (EU:C:2009:250, 96 kohta) ja Küçük (EU:C:2012:39, 27 kohta). Unionin tuomioistuimen mukaan hyväksyttävää sosiaalipoliittisia päämääriä ovat raskauden ja äitiyden suojelu sekä se, että naiset ja miehet voisivat yhteensovittaa työ- ja perhe-elämää koskevat velvoitteensa (tuomio Küçük, EU:C:2012:39, 33 kohta).

ii) Väärinkäytöksistä määrättävien seuraamusten olemassaolon tarkastelu

83. Ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten mukaan pääasiassa kyseessä olevaan lainsäädäntöön ei sisälly perättäisten määräaikaisten työ sopimusten väärinkäytöstä määrättävää seuraamusta. Asetuksen nro 70/2011 voimaantulon jälkeen määräaikaista sopimuksia voidaan nimittäin lain nro 124/1999 4 §:n 14bis momentin mukaan muuttaa toistaiseksi voimassa oleviksi työ sopimuksiksi ainoastaan, jos virkaan ottaminen tapahtuu varallaololuetteloiden perusteella. Lisäksi ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, että koulutus alalla ei ole järjestelmää, jonka perusteella palkatulle työntekijälle määräaikaisten sopimusten väärinkäytöstä aiheutuneita vahinkoja voitaisiin korvata.<sup>43</sup>

84. Puitesopimuksen 5 lausekkeen 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot, työmarkkinaosapuolia kuultuaan, ja/tai työmarkkinaosapuolet, määrittävät ”tarvittaessa”, millä edellytyksillä määräaikaista työ sopimuksia yhtäältä pidetään perättäisinä, ja toisaalta, millä edellytyksillä niitä pidetään toistaiseksi voimassa olevina työ sopimuksina. Niillä on siten laaja harkintavalta, kun ne määrittävät olemassa olevan sosiaalisen ja lainsäädännöllisen asiayhteyden perusteella, onko tarpeen toteuttaa toimenpiteitä sen toteamiseksi, että tiettyjä työ sopimuksia on pidettävä toistaiseksi voimassa olevina.<sup>44</sup>

85. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että jos perättäisten määräaikaisten työ sopimusten väärinkäyttö on tapahtunut, toimenpidettä, jolla tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteen mukaisesti taataan työntekijöiden suojeleminen, on voitava soveltaa, jotta tästä väärinkäytöksestä koituisi asianmukainen seuraamus ja jotta unionin oikeuden rikkomisen seuraukset poistettaisiin. Jäsenvaltioiden on jo direktiivin 1999/70 2 artiklan 2 ensimmäisen kohdan sanamuodonkin mukaan ”toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joiden avulla ne voivat jatkuvasti taata [kyseisessä] direktiivissä säädettyjen tulosten saavuttamisen”<sup>45</sup> joko muuttamalla kyseiset suhteet toistaiseksi voimassa oleviksi työ sopimuksiksi tai myöntämällä vahingonkorvaus.<sup>46</sup>

86. Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että – kuten tämän ratkaisuehdotuksen 63, 64, 78 ja 83 kohdasta käy ilmi – pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö, sellaisena kuin se on esitetty ennakkoratkaisupyynnöissä, ei sisällä puitesopimuksen 5 lausekkeessa tarkoitettuja riittäviä toimenpiteitä perättäisten määräaikaisten sopimusten väärinkäytön estämiseksi tai seuraamusten määräämiseksi siitä. Tämä opettajille annetun suojan menettäminen koulutus alalla ylittää selvästi sen, mikä on sallittua puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 ja 2 kohdan sanamuodon perusteella, ja siinä rajatun kehyksen,<sup>47</sup> minkä toteaminen on kansallisten tuomioistuinten tehtävä.

c) Välipäätelmä

87. Puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen perusteltujen syiden mukaisena ei voida pitää pääasiassa kyseessä olevan Italian lainsäädännön kaltaista kansallista lainsäädäntöä, jossa yhtäältä sallitaan määräaikaisten sopimusten uudistaminen, jotta opettajien sekä hallinnollisen, teknisen ja avustavan henkilöstön avoimet virat julkisissa kouluissa voidaan täyttää kunnes kilpailumenettelyt opettajien ottamiseksi palvelukseen viranhaltijoiksi on saatu päätökseen,

43 — Tribunale di Napoli on katsonut, että vaikka asetuksen nro 165/2001 36 §:n 5 momentissa periaatteessa säädetään julkisen sektorin työntekijälle, joka on otettu laittomasti palvelukseen määräaikaisella sopimuksella, aiheutuneen vahingon korvaamisesta, tällainen työntekijä ei voi saada sen nojalla korvausta. Sen mukaan Corte suprema di cassazione on katsonut tuomiossaan nro 10127/12, ettei kyseistä säännöstä sovelleta, jos määräaikaisten työ sopimukset ovat ylittäneet 36 kuukauden enimmäiskeston, koska palvelukseenotto määräaikaisella sopimuksella on tapahtunut lainsäädännön mukaisesti ja koska virhe ei liity työsuorituksessa käytettyihin menettelytapoihin. Corte suprema di cassazione on katsonut myös, ettei työntekijälle, joka on otettu laittomasti palvelukseen määräaikaisella sopimuksella, aiheudu vahinkoa, jos hän on saanut kyseisen sopimuksen perusteella korvauksen, ja että hänen on täytynyt tietää, että sopimus oli pätemätön.

44 — Ks. julkisasiamies Poirares Maduron ratkaisuehdotus Marrosu ja Sardino (EU:C:2005:569, 30 kohta).

45 — Ks. erityisesti tuomio Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 — Ks. erityisesti tuomio Angelidaki ym. (EU:C:2009:25, 160–166 kohta).

47 — Italian hallitus huomauttaa tässä yhteydessä, että kansallisessa lainsäädännössä voidaan tarjota tämännäsuuntaisia ratkaisuja – minkä tiettyjen pääasioiden kantajien toteamukset tuntuvat vahvistavan – ja viittaa viimeaikaiseen, 12.9.2013 annettuun asetukseen nro 104. Kyseiset kantajat väittävät, että koulutusalan työntekijöiden, joiden palvelusajanjaksojen kokonaiskesto on yli 36 kuukautta, asema voidaan kyseisen asetuksen mukaan vakiinnuttaa lukuvuosiin 2014–2016 mennessä ottamalla heidät virkaan.

ilman minkäänlaista varmuutta ajankohdasta, jolloin kyseinen kilpailu järjestetään, ja siten määrittelemättä objektiivisia ja läpinäkyviä arviointiperusteita sen tarkistamiseksi, vastaako näiden sopimusten uudistaminen todellisuudessa todellista tarvetta ja onko se sopiva ja tarpeellinen keino tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, ja jossa toisaalta ei lainkaan säädetä toimenpiteistä perättäisten määräaikaisten työsopimusten väärinkäytön estämiseksi koulutuslalla ja seuraamusten määräämiseksi tällaisesta väärinkäytöstä. On kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten tehtävä – edellä esitetyt seikat huomioon ottaen – arvioida, täyttyvätkö kyseiset edellytykset pääasioissa.

### 3. Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys

88. Koska ehdotan, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, mielestäni ei ole tarpeen vastata asioissa C-22/13, C-61/13 ja C-62/13 esitettyihin toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen eikä asiassa C-63/13 esitettyihin ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, jotka koskevat sitä, onko kyseinen kansallinen lainsäädäntö puitesopimuksen mukainen.

### 4. Viides, kuudes ja seitsemäs ennakkoratkaisukysymys

89. Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastausehdotus, ennakkoratkaisua asioissa C-22/13 ja C-61/13–C-63/13 pyytäneellä tuomioistuimella on kaikki tarvittavat tiedot, jotta se voi ratkaista pääasiat asianmukaisesti.<sup>48</sup>

## VII Ratkaisuehdotus

90. Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale di Napolin asioissa C-22/13 ja C-61/13–C-63/13 ja Corte costituzionalen asiassa C-418/13 esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Määräaikaisesta työstä 18.3.1999 tehdyn puitesopimuksen, joka on Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta 28.6.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/70/EY liitteenä, 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen perusteltujen syiden mukaisena ei voida pitää pääasiassa kyseessä olevan Italian lainsäädännön kaltaista kansallista lainsäädäntöä, jossa yhtäältä sallitaan määräaikaisten sopimusten uudistaminen, jotta opettajien sekä hallinnollisen, teknisen ja avustavan henkilöstön avoimet virat julkisissa kouluissa voidaan täyttää kunnes kilpailumenettelyt opettajien ottamiseksi palvelukseen viranhaltijoiksi on saatu päätökseen, ilman minkäänlaista varmuutta ajankohdasta, jolloin kyseinen kilpailu järjestetään, ja siten määrittelemättä objektiivisia ja läpinäkyviä arviointiperusteita sen tarkistamiseksi, vastaako näiden sopimusten uudistaminen todellisuudessa todellista tarvetta ja onko se sopiva ja tarpeellinen keino tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, ja jossa toisaalta ei lainkaan säädetä toimenpiteistä perättäisten määräaikaisten työsopimusten väärinkäytön estämiseksi koulutuslalla ja seuraamusten määräämiseksi tällaisesta väärinkäytöstä. On kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten tehtävä – edellä esitetyt seikat huomioon ottaen – arvioida, täyttyvätkö kyseiset edellytykset pääasioissa.

48 — Unionin tuomioistuin totesi tuomioissaan Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, 84 kohta) ja Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, 49 kohta), että kun otetaan huomioon sen kyseisissä asioissa antamat muut vastaukset, ei ollut enää tarpeen vastata ensin mainitussa asiassa esitettyyn neljänteen ja jälkimmäisessä asiassa esitettyyn kuudenteen ennakkoratkaisukysymykseen, joiden sanamuodot vastasivat asioissa C-61/13 ja C-62/13 esitetyn seitsemännen kysymyksen sanamuotoa.