



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

7 päivänä maaliskuuta 2018\*

Ennakkoratkaisupyyntö – Sosiaalipolitiikka – Määräaikainen työ – Julkisen sektorin työnantajan kanssa tehdyt työsopimukset – Toimenpiteet, joilla pyritään määräämään seuraamuksia määräaikaisten työsopimusten väärinkäytöksistä – Vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteet

Asiassa C-494/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Tribunale di Trapani (Trapanin alioikeus, Italia) on esittänyt 5.9.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 15.9.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Giuseppa Santoro**

vastaan

**Comune di Valderice** ja

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (esittelevä tuomari) ja S. Rodin,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.7.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Giuseppa Santoro, edustajinaan S. Galleano, V. De Michele, M. De Luca ja E. De Nisco, avvocati,
- Comune di Valderice, edustajanaan G. Messina, avvocatessa,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan G. De Bellis, vice avvocato generale dello Stato, sekä C. Colelli ja G. D'Avanzo, avvocati dello Stato,
- Euroopan komissio, asiamiehinään G. Gattinara ja M. van Beek,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.10.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

\* Oikeudenkäyntikieli: italia.

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 (EYVL 1999, L 175, s. 43) liitteenä olevan, 18.3.1999 tehdyn puitesopimuksen (jäljempänä puitesopimus) 5 lausekkeen tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Giuseppe Santoro ja Comune di Valderice (Valdericen kunta, Italia) ja jossa on kyse siitä, mitä seurauksia on katsottava aiheutuvan mainitun henkilön ja Valdericen kunnan välisistä perättäisistä määräaikaisista työsopimuksista.

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

#### ***Unionin oikeus***

- 3 Puitesopimuksen 1 lausekkeen mukaan sen tarkoituksena on yhtäältä parantaa määräaikaisen työn laatua varmistamalla syrjintäkiellon periaatteen soveltaminen ja toisaalta laatia puitteet sellaisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi, jotka johtuvat perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden käytöstä.
- 4 Puitesopimuksen 5 lausekkeessa, jonka otsikko on ”Väärinkäytöksiä ehkäisevät toimenpiteet”, 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 perättäis[i]nä;
    - b) pidetään toistaiseksi voimassa olevina työsopimuksina tai työsuhteina.”

#### ***Italian oikeus***

- 5 Costituzione italianan (Italian perustuslaki) 97 §:ssä säädetään, että julkishallinto voi ottaa henkilöstöä palvelukseensa ainoastaan valintamenettelyn kautta.

- 6 Siten kuin unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta oikeudenkäyntiaineistosta ilmenee, EAY:n, UNICE:n ja CEEP:n tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta annetun direktiivin 1999/70/EY täytäntöönpanosta 6.9.2001 annetun asetuksen 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), sellaisena kuin sitä sovellettiin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana, 5 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos määräaikainen työsuhde, joka on alle kuuden kuukauden mittainen, jatkuu yli 30 päivää ja ylittää 4 bis momentissa tarkoitetun kokonaisajanjakson tai muissa tilanteissa yli 50 päivää, sopimus katsotaan mainittujen määräaikaisten päätyttyä toistaiseksi voimassa olevaksi.”

- 7 Saman asetuksen 5 §:n 4 bis momentissa säädetään seuraavaa:

”Rajoittamatta sitä, mitä edellisissä momenteissa säädetään perättäisistä sopimuksista, on niin, että jos saman työnantajan ja työntekijän välinen työsuhde vastaavien tehtävien hoitoa koskevien perättäisten määräaikaisten työsopimusten vuoksi on kestänyt yhteensä yli 36 kuukautta, kun mukaan luetaan sopimusten pidentäminen ja jatkaminen, työsuhde katsotaan sopimusten välisistä keskeytysjaksoista riippumatta 2 momentissa tarkoitetulla tavalla toistaiseksi voimassa olevaksi työsuhteeksi – –”

- 8 Julkishallinnon työn organisointia koskevista yleisistä säännöistä 30.3.2001 annetun asetuksen nro 165 (decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; GURI nro 106, 9.5.2001, Supplemento ordinario) (jäljempänä asetus nro 165/2001) 36 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Julkishallinto voi ottaa työntekijöitä palvelukseensa sille osoitettujen tehtävien edellyttämien henkilöstötarpeiden näin vaatiessa yksinomaan toistaiseksi voimassa olevilla työsopimuksilla – –.

2. Julkishallinto voi yksistään väliaikaisten ja poikkeuksellisten vaatimusten täyttämiseksi turvautua siviililaisissa ja työsuhteita yrityksissä koskevissa laeissa tarkoitettuihin henkilöstön palvelukseen ottamisen joustaviin sopimusmuotoihin voimassa olevien palvelukseenottomenettelyjen mukaisesti – –.

– –

5. Siitä, että julkishallinto rikkoo työntekijöiden palvelukseen ottamista tai työsuhteita koskevia pakottavia säännöksiä, ei voi missään tapauksessa seurata toistaiseksi voimassa olevan työsuhteen syntymistä kyseiseen julkishallintoon, sanotun rajoittamatta siitä mahdollisesti aiheutuvaa vahingonkorvausvastuuta ja seuraamuksia. Työntekijällä on oikeus korvaukseen vahingosta, joka aiheutuu siitä, että työtä tehdään pakottavien säännösten vastaisesti. Julkisyhteisöllä on velvollisuus periä tällä perusteella suoritettavat summat rikkomisesta vastuussa olevilta johtajilta, mikäli rikkominen on ollut tahallista tai johtuu tahallisesta tai vakavasta virheestä. Tämän pykälän säännösten vastaisesti toimivat johtajat ovat myös tämän asetuksen 21 §:ssä tarkoitettu vastuussa. Nämä rikkomiset otetaan huomioon arvioitaessa johtajan työskentelyä 30.7.1999 annetun asetuksen nro 286 5 §:n mukaisesti.

– –

5 quater. Tämän artiklan vastaisesti solmitut määräaikaiset työsopimukset ovat mitättömiä, ja niiden perusteella määritetään hallinnon vastuu. Tämän pykälän säännösten vastaisesti toimivat johtajat ovat myös 21 §:ssä tarkoitettu vastuussa. Johtajille, jotka ovat vastuussa sääntöjenvastaisuuksista joustavien työmuotojen käytössä, ei voida myöntää mitään tulospalkkioita.”

- 9 Raskaita töitä, laitosten uudelleenorganisointia, lomina, vapaita ja sallittuja poissaoloja, sosiaaliturvatoimenpiteitä, työvoimapalveluja, työllistymiskannustimia, oppisopimuskoulutusta, naisten työllisyyttä, pimeän työn vastaisia toimenpiteitä sekä julkisen sektorin työhön ja työriitoihin liittyviä

säännöksiä koskevista valtuutuksista hallitukselle 4.11.2010 annetun lain nro 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro; GURI nro 262, 9.11.2010, Supplemento ordinario) (jäljempänä laki nro 183/2010) 32 §:n 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kun määräaikainen työsopimus muunnetaan toistaiseksi voimassa olevaksi, tuomioistuin velvoittaa työnantajan maksamaan työntekijälle kertakorvauksen, jonka suuruus on vähintään 2,5 ja enintään 12 kertaa hänen viimeinen tosiasiallinen kokonaiskuukausipalkkansa, kun otetaan huomioon 15.7.1966 annetun lain nro 604 8 §:ssä säädetty arviointiperusteet.”

- 10 Yksittäisistä irtisanomisista 15.7.1966 annetun lain nro 604 (legge n. 604 – Norme sui licenziamenti individuali; GURI nro 195, 6.8.1966) 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Jos näytetään toteen, että perustellusta syystä tehdyn irtisanomisen edellytykset puuttuvat, työnantajan on otettava työntekijä takaisin palvelukseensa kolmen päivän kuluessa tai – ellei näin tehdä – maksettava hänelle korvausta, jonka suuruus on vähintään 2,5 ja enintään 6 kertaa hänen viimeinen tosiasiallinen kokonaiskuukausipalkkansa, ja tässä arvioinnissa otetaan huomioon palveluksessa olevien työntekijöiden määrä, yrityksen koko, työntekijän palvelusaika sekä osapuolten menettely ja olosuhteet. Korvauksen enimmäismäärä voi vastata enintään 10 kuukauden palkkaa, jos työntekijän palvelusaika ylittää 10 vuotta, ja enintään 14 kuukauden palkkaa, jos palvelusaika ylittää 20 vuotta ja yrityksessä on yli 15 työntekijää.”

#### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 11 Santoro toimi vuodesta 1996 vuoteen 2002 saakka yhteiskunnallisesti hyödyllisessä ammatissa Valdericen kunnan palveluksessa, ja mainittu kunta otti hänet tämän jälkeen palvelukseensa koordinoitua ja jatkuvaa yhteistyötä koskevan sopimuksen nojalla vuoden 2010 loppuun asti. Hän teki 4.10.2010 saman kunnan kanssa osa-aikaista työtä koskevan työsopimuksen, jonka päättämispäiväksi vahvistettiin 31.12.2012. Mainitun sopimuksen voimassaoloaika jatkettiin kolme kertaa aina 31.12.2016 saakka, joten se kesti yhteensä neljä vuotta.
- 12 Santoro nosti kanteen Tribunale di Trapanissa (Trapanin alioikeus, Italia) ja vaati muun muassa todettavaksi, että kyseiset määräaikaiset työsopimukset olivat luonteeltaan niiden väärinkäyttöä ja että Valdericen kunta veloitetaan korvaamaan aiheutunut vahinko saattamalla voimaan lainmukainen tilanne siten, että se määrätään solmimaan toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, ja toissijaisesti, että mainittu kunta veloitetaan maksamaan Santorolle rahallinen korvaus tästä vahingosta siten, että hänelle myönnetään palkka, joka on oikeudellisesti samanlainen kuin palkka, jonka saisi toistaiseksi voimassa olevalla työsopimuksella palvelukseen otettu kyseisen kunnan työntekijä, jolla on yhtä pitkä palvelusaika kuin Santorolla.
- 13 Asetuksen nro 165/2001 36 §:n 5 momentin mukaan se, että julkishallinnossa on rikottu toistuvien määräaikaisten sopimusten tekoa koskevaa kieltoa, ei voi johtaa tuon työsopimuksen muuttamiseen toistaiseksi voimassa olevaksi. Näin ollen Santoron kaltainen työntekijä voi vaatia ainoastaan aiheutuneen vahingon korvaamista, ja korvauksen määrä on lain nro 183/2010 32 §:n 5 momentin nojalla rajoitettu kertakorvaukseen, jonka suuruus on vähintään 2,5 ja enintään 12 kertaa hänen viimeinen tosiasiallinen kokonaiskuukausipalkkansa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamusten mukaan tällä korvauksella katetaan ainoastaan tulot, joita kyseinen työntekijä olisi saanut ”odottaessaan”, että hän voittaa asiansa.

- 14 Tribunale di Genova (Genovan alioikeus, Italia) oli tiedustellut unionin tuomioistuimelta vastausta kysymykseen siitä, onko kielto muuttaa julkishallinnon kanssa tehdyt perättäiset määräaikaiset työ sopimukset toistaiseksi voimassa olevaksi työ sopimukseksi, unionin oikeuden mukainen. Unionin tuomioistuin vastasi 7.9.2006 antamassaan tuomiossa Marrosu ja Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, 57 kohta), ettei tällainen kielto ole ristiriidassa puitesopimuksen lausekkeiden kanssa edellyttäen, että kyseisen jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä säädetään ”muista tehokkaista toimenpiteistä, joilla estetään se, että julkisen sektorin työnantaja käyttää väärin perättäisiä määräaikaisia sopimuksia, ja joilla tarvittaessa määrätään seuraamuksia tällaisesta väärinkäytöstä”.
- 15 Tribunale di Genova myönsi mainitun tuomion johdosta vahinkoa kärsineille työntekijöille vähintään viittä kuukausipalkkaa vastaavan korvauksen lisäksi myös ”työhönpaluuta koskevan kertakorvauksen”, joka oli suuruudeltaan 15 kertaa viimeinen tosiasiallinen kokonaiskuukausipalkka. Corte d’appello di Genova (Genovan ylioikeus, Italia) vahvisti nimenomaisesti kyseisen ratkaisun ja katsoi, että se oli vastaus tarpeeseen vahvistaa julkisen sektorin työntekijöiden suojelua 7.9.2006 annetun tuomion Marrosu ja Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) mukaisesti.
- 16 Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) katsoi kuitenkin 15.3.2016 antamassaan tuomiossa (nro 5072/2016), että jos julkishallinnossa käytetään määräaikaisia työ sopimuksia siten, että tämä on lainvastaista asetuksen nro 165/2001 36 §:n 1 momentissa säädetyn kiellon perusteella, vastuussa olevia johtajia vastaan käytävien kannamenettelyjen lisäksi vahinkoa kärsineellä työntekijällä on säädetty olevan ainoastaan oikeus edellisessä kohdassa mainitun kiinteämääräisen korvauksen lisäksi korvaukseen vahingosta, joka liittyy ”mahdollisuuden menettämiseen”. Viimeksi mainittu perustuu siihen seikkaan, että määräaikainen työskentely on voinut johtaa siihen, että ”työntekijä on menettänyt mahdollisuuksia vakituisen työn saamiseen”. Mainittu tuomioistuin piti sopimattomana Tribunale di Genovan päättämää toimenpidettä sillä perusteella, että julkishallinnon kanssa sopimuksen tekevä henkilö ei voi menettää sellaista työpaikkaa, joka voidaan saada ainoastaan läpäisemällä palvelukseenotossa käytettävä kilpailu.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tämä seikka ei ole täysin yhteensopeltuva unionin tuomioistuimen 7.9.2006 antamasta tuomiosta Marrosu ja Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) aiheutuvien vaatimusten kanssa, kun otetaan huomioon erityisesti julkisyhteisön kanssa sopimuksen tekevien työntekijöiden erilainen kohtelu verrattuna työntekijöihin, jotka tekevät työ sopimuksen yksityisoikeudellisen yksikön kanssa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii täten, pitäisikö ensin mainittujen työntekijöiden eduksi soveltaa toimenpidettä, joka ei ole epäedullisempi kuin se, jota sovelletaan viimeksi mainittujen eduksi, eli korvausta, jolla pyritään hyvittämään se, ettei määräaikaista työsuhdetta muutettu toistaiseksi voimassa olevaksi työsuhteeksi.
- 18 Tässä tilanteessa Tribunale di Trapani on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko vastaavaksi ja tehokkaaksi toimenpiteeksi unionin tuomioistuimen [7.9.2006 antamassa tuomiossa Marrosu ja Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) ja 26.11.2014 antamassa tuomiossa Mascolo ym. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401)] tarkoitetulla tavalla katsottava julkisen sektorin työntekijälle, jonka määräaikaisia työ sopimuksia on jatkettu toistuvasti tällaisia sopimuksia väärinkäyttämällä perättäisillä työ sopimuksilla, maksettavaa 2,5–12 viimeisen kuukausipalkan suuruista korvausta (lain nro 183/2010 32 §:n 5 momentti), johon liittyy tällaiselle työntekijälle kuuluva mahdollisuus saada täysi korvaus aiheutuneesta vahingosta pelkästään näytöllä muiden työntekotilaisuuksien menettämisestä tai siitä, että henkilö olisi tullut valituksi tehtävään, jos se olisi julistettu täytettäväksi säännönmukaisessa kilpailumenettelyssä?
- 2) Onko unionin tuomioistuimen (mm.) [7.9.2006 antamassa tuomiossa Marrosu ja Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) ja 26.11.2014 antamassa tuomiossa Mascolo ym. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401)] mainitsema vastaavuusperiaate ymmärrettävä siten, että silloin kun jäsenvaltio päättää olla soveltamatta julkiseen sektoriin (yksityisellä sektorilla tunnustettua)

periaatetta perättäisten määräaikaisten työsuhteiden muuntamisesta toistaiseksi voimassa olevaksi työsuhteeksi, sillä on kuitenkin velvollisuus taata työntekijälle vastaavat edut, esimerkiksi korvaamalla vahinko, joka muodostuu väistämättä toistaiseksi voimassa olevan työsuhteen arvosta?”

## **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

### *Tutkittavaksi ottaminen*

- 19 Italian hallitus asettaa kyseenalaiseksi sen, voidaanko ennakkoratkaisukysymykset ottaa tutkittavaksi. Se väittää, että kansallisen tuomioistuimen ratkaisussa ei kuvata selvästi pääasian tosiseikkoja, koska siinä ei täsmennetä julkista sektoria, jolla kantaja on työskennellyt, eikä tehtäviä, joita hän on hoitanut.
- 20 Tästä on huomautettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklassa käyttöön otetussa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on siten lähtökohtaisesti ratkaistava ne (tuomio 12.11.2015, Hewlett-Packard Belgium, C-572/13, EU:C:2015:750, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 21 Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisukysymyksen ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym., C-62/14, EU:C:2015:400, 25 kohta ja tuomio 8.9.2015, Taricco ym., C-105/14, EU:C:2015:555, 30 kohta).
- 22 Näin ei ole nyt käsiteltävässä asiassa. Ennakkoratkaisupäätöksessä yhtäältä esitetään asian tosiseikat ja oikeudelliset seikat riittävän täsmällisesti, jotta esitettyjen kysymysten ulottuvuus voidaan määrittää. Kansallinen tuomioistuin täsmentää tältä osin, että pääasian kantaja on työskennellyt saman työnantajan palveluksessa 4.10.2010–31.12.2016 perättäisten määräaikaisten työ sopimusten nojalla, ja toteaa, että sen ratkaistavaksi on esitetty vaatimuksia, jotka perustuvat määräaikaisten työ sopimusten väärinkäyttöön. Ennakkoratkaisupäätöksessä toisaalta mainitaan selvästi ja selitetään ne syyt, joiden johdosta kyseinen tuomioistuin pohtii, mikä on oikea tulkinta eräistä unionin oikeuden säännöksistä, ja katsoo tarpeelliseksi esittää ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle. Kansallisella tuomioistuimella nimittäin on epäilyksiä siitä, onko lain nro 183/2010 32 §:n 5 momentissa säädetty korvaus riittävä toimenpide korvaamaan vahinko, joka aiheutuu määräaikaisten työ sopimusten väärinkäytöstä, ja sen mukaan vastaus tähän kysymykseen on tarpeen pääasian ratkaisemiseksi.
- 23 Tästä seuraa, että esitetyt kysymykset on otettava tutkittaviksi.

### *Asiakysymys*

- 24 Näillä kysymyksillään, joita on syytä tarkastella yhdessä, kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko puitesopimuksen 5 lauseketta tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa ei säädetä seuraamuksena siitä, että julkisen sektorin työnantaja väärinkäyttää määräaikaista työ sopimusta, velvoitetta maksaa kyseessä olevalle työntekijälle korvausta, jolla pyritään hyvittämään se, ettei määräaikaista työ sopimusta muuteta toistaiseksi voimassa olevaksi työ sopimukseksi, vaan säädetään maksettavaksi työntekijän 2,5–12 viimeisen kuukausipalkan suuruinen korvaus, johon liittyy

tällaiselle työntekijälle kuuluva mahdollisuus saada täysi korvaus aiheutuneesta vahingosta, jos hän osoittaa muiden työntekotilaisuuksien menettämisen tai sen, että henkilö olisi tullut valituksi tehtävään, jos se olisi julistettu täytettäväksi säännönmukaisessa kilpailumenettelyssä.

- 25 On huomautettava, että puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan tarkoituksena on panna täytäntöön yksi puitesopimuksella tavoitelluista päämääristä eli säännellä määräaikaisten työsopimusten tai -suhteiden perättäistä käyttöä, jota pidetään työntekijöihin kohdistuvien väärinkäytösten mahdollisena alkusyynä, ottamalla käyttöön tietty määrä vähimmäissuojasäännöksiä, joilla pyritään estämään työntekijöiden aseman heikkeneminen (ks. mm. tuomio 4.7.2006, Adeneler ym., C-212/04, EU:C:2006:443, 63 kohta; tuomio 26.1.2012, Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, 25 kohta ja tuomio 3.7.2014, Fiamingo ym., C-362/13, C-363/13 ja C-407/13, EU:C:2014:2044, 54 kohta).
- 26 Tästä seuraa, että puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdassa veloitetaan jäsenvaltiot perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai -suhteiden väärinkäytön estämiseksi ottamaan käyttöön ainakin yksi kyseisessä kohdassa luetelluista toimenpiteistä, jos niiden kansalliseen oikeuteen ei sisälly vastaavia oikeudellisia toimenpiteitä. Nämä kolme kyseisen 5 lausekkeen 1 kohdan a–c alakohdassa lueteltua toimenpidettä koskevat perusteltuja syitä tällaisen työsopimuksen tai työsuhteen uudistamista varten, perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai -suhteiden enimmäiskokonaiskestoja ja niiden uudistamisten lukumäärää (ks. tuomio 26.11.2014, Mascolo ym., C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 27 Jäsenvaltioilla on tältä osin harkintavaltaa, koska ne voivat päättää toteuttaa yhden tai useampia kyseisen 5 lausekkeen 1 kohdan a–c alakohdassa mainituista toimenpiteistä tai vaihtoehtoisesti käyttää vastaavia olemassa olevia oikeudellisia toimenpiteitä ottamalla aina huomioon erityisten alojen ja/tai työntekijäryhmien tarpeet (ks. tuomio 26.11.2014, Mascolo ym., C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 Näin ollen puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille yleinen tavoite estää tällaiset väärinkäytökset mutta annetaan niiden valita keinot tämän tavoitteen saavuttamiseksi, kunhan niillä ei vaaranneta puitesopimuksen tavoitetta tai tehokasta vaikutusta (tuomio 26.11.2014, Mascolo ym., C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 29 Lisäksi silloin, kun – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – unionin oikeudessa ei säädetä erityisistä seuraamuksista sitä tilannetta varten, että väärinkäytöksiä kaikesta huolimatta todetaan tapahtuneen, kansallisten viranomaisten tehtävänä on toteuttaa toimenpiteet, joiden on oltava oikeasuhteisia ja tämän lisäksi riittävän tehokkaita ja ennalta ehkäiseviä, jotta niillä voidaan taata puitesopimuksen mukaisesti annettujen sääntöjen täysi tehokkuus (tuomio 26.11.2014, Mascolo ym., C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 30 Vaikka asiaa koskevien unionin säännösten puuttuessa tällaisten sääntöjen yksityiskohtaiset täytäntöönpanosäännökset annetaan jäsenvaltioiden menettelyllistä autonomiaa koskevan periaatteen nojalla kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä, ne eivät kuitenkaan saa olla epäedullisempia kuin säännökset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäisiä tilanteita (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (tuomio 26.11.2014, Mascolo ym., C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 31 Tästä seuraa, että jos perättäisiä määräaikaista työsopimuksia tai -suhteita on käytetty väärin, toimenpidettä, jolla tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteen mukaisesti taataan työntekijöiden suojelu, on voitava soveltaa, jotta tästä väärinkäytöstä seuraisi asianmukainen seuraamus ja jotta unionin oikeuden rikkomisen seuraukset poistettaisiin (tuomio 26.11.2014, Mascolo ym., C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 32 Oikeuskäytännössä on todettu, että koska puitesopimuksen 5 lausekkeen 2 kohdassa ei aseteta jäsenvaltioille yleistä velvollisuutta säätää määräaikaisten työsopimusten muuttamisesta toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi, eikä siinä myöskään määrätä niistä täsmällisistä edellytyksistä, joilla määräaikaista työsopimuksia voidaan käyttää, siinä jätetään jäsenvaltiolle tiettyä harkintavaltaa asian suhteen (tuomio 7.9.2006, Marrosu ja Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, 47 kohta).
- 33 Tämän johdosta puitesopimuksen 5 lausekkeessa ei itsessään kielletä sitä, että jäsenvaltio kohtelee eri tavalla perättäisten määräaikaisten työsuhteiden tai työsopimusten väärinkäyttötapauksia sen mukaan, onko työsopimukset tai työsuhteet tehty yksityisen vai julkisen sektorin työnantajan kanssa (tuomio 7.9.2006, Marrosu ja Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, 48 kohta).
- 34 Jotta pääasiassa kyseessä olevan kaltaista kansallista lainsäädäntöä, jossa julkisen sektorin osalta kielletään perättäisten määräaikaisten työsopimusten muuttaminen toistaiseksi voimassa olevaksi työsopimukseksi, voidaan pitää puitesopimuksen mukaisena, kyseisen jäsenvaltion sisäisen oikeusjärjestykseen on kuitenkin sisällyttävä julkista sektoria koskevia muita tehokkaita toimenpiteitä perättäisten määräaikaisten sopimusten väärinkäytön estämiseksi ja tarvittaessa seuraamusten määräämiseksi tällaisesta väärinkäytöstä (tuomio 7.9.2006, Marrosu ja Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, 49 kohta).
- 35 Ennakkoratkaisupäätöksen mukaan asetuksen nro 165/2001 36 §:n 5 momentissa säädetään, että siitä, että julkishallinto rikkoo työntekijöiden palvelukseen ottamista tai työsuhteita koskevia säännöksiä, ei voi seurata toistaiseksi voimassa olevan työsuhteen syntymistä mainitun hallinnon ja kyseessä olevan työntekijän välille mutta että tällä työntekijällä on oikeus korvaukseen aiheutuneesta vahingosta. Lain nro 183/2010 32 §:n 5 momentissa säädetään tästä, että määräaikaisten työsopimusten väärinkäytöstapauksessa tuomioistuimella on velvoitusta työnantajan maksamaan kyseiselle työntekijälle kertakorvauksen, jonka suuruus on 2,5–12 kertaa hänen viimeinen tosiasiallinen kokonaiskuukausipalkkansa.
- 36 Ennakkoratkaisupäätöksestä ilmenee myös, että Corte suprema di cassazione oikeuskäytännön mukaan työntekijä voi myös vaatia korvausta vahingosta, joka aiheutuu työntekotilaisuuksien menettämisestä.
- 37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, että lain nro 183/2010 32 §:n 5 momentissa säädetty korvaus ei ole riittävä toimenpide määräaikaisten työsopimusten väärinkäytöstä aiheutuvan vahingon korvaamiseksi ja että näyttöä, jota edellytetään työntekotilaisuuksien menettämisestä, voi olla erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta esittää. Näytön esittäminen hallinnollisen kilpailun läpäisemismahdollisuuden menettämisestä on nimittäin mahdotonta. Näin ollen kyseisellä työntekijällä oleva mahdollisuus näyttää toteen vahinko, joka on aiheutunut tällaisen mahdollisuuden menettämisestä, on täysin teoreettinen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ei täten ole mahdotonta, että kansallisen oikeuden säännökset, jotka koskevat vahingon arviointia, ovat sellaisia, että niillä tehdään kyseiselle työntekijälle käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi käyttää hänelle unionin oikeudessa myönnettyjä oikeuksia, erityisesti hänen oikeuttaan saada korvausta vahingosta, jota hän on kärsinyt sen johdosta, että hänen entinen julkisen sektorin työnantajansa on väärinkäyttänyt perättäisiä määräaikaista työsopimuksia.
- 38 Tämän tuomion 30 kohdassa mainittujen toteamusten mukaisesti on varmistuttava, ovatko pääasiassa kyseessä olevat kansalliset säännökset vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukaisia.
- 39 Vastaavuusperiaatteesta on yhtäältä muistutettava, että siitä seuraa, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettuihin oikeuksiin vetoavia henkilöitä ei ole lupa kohdella epäedullisemmin kuin luonteeltaan täysin kansallisiin oikeuksiin vetoavia henkilöitä.



- 40 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 32 ja 33 kohdassa, samoin kuin toimenpiteillä, joita kansallinen lainsäätäjät toteuttaa direktiiviin 1999/70 puitteissa määrätäkseen seuraamuksia siitä, että julkisen sektorin työnantajat käyttävät väärin määräaikaista työsopimuksia, toimenpiteillä, joita samainen lainsäätäjät toteuttaa määrätäkseen seuraamuksia siitä, että yksityisen sektorin työnantajat käyttävät väärin tällaisia työsopimuksia, pannaan täytäntöön unionin oikeutta. Tästä seuraa, että näitä kahdentyyppisiä toimenpiteitä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä ei voida verrata toisiinsa vastaavuusperiaatteen valossa, koska mainitut toimenpiteet koskevat unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttöä.
- 41 Täten unionin tuomioistuimen käytettävissä ei ole seikkoja, joiden perusteella voitaisiin epäillä pääasiassa kyseessä olevien säännösten yhteensoveltuvuutta vastaavuusperiaatteen kanssa.
- 42 Kuten tämän tuomion 33 kohdassa muistutetaan, puitesopimuksen 5 lausekkeessa ei lisäksi itsessään kielletä sitä, että jäsenvaltio kohtelee eri tavalla perättäisten määräaikaisten työsuhteiden tai työsopimusten väärinkäyttötapauksia sen mukaan, onko työsopimukset tai työsuhteet tehty yksityisen sektorin vai julkisen sektorin työnantajan kanssa.
- 43 Tehokkuusperiaatteesta on toisaalta jo todettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, että kysymystä siitä, onko kansallinen menettelysäännös sellainen, että yksityisille oikeussubjekteille unionin oikeudessa myönnettyjen oikeuksien käyttäminen on sen vuoksi käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa, on tarkasteltava ottamalla huomioon kyseisen säännöksen merkitys koko menettelyssä sekä eri kansallisissa elimissä käytävän menettelyn kulku ja sen erityispiirteet. Huomioon on tällöin tarvittaessa otettava kansallisen tuomioistuinjärjestelmän perustana olevat periaatteet, joita ovat muun muassa puolustautumisoikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate sekä menettelyn moitteeton kulku (tuomio 21.2.2008, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 29.10.2009, *Pontin*, C-63/08, EU:C:2009:666, 47 kohta).
- 44 Täten on tutkittava kysymys siitä, säädetäänkö kansallisessa oikeudessa 7.9.2006 annetun tuomion *Marrosu ja Sardino* (C-53/04, EU:C:2006:517) ja 26.11.2014 annetun tuomion *Mascolo ym.* (C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401) mukaisesti muusta tehokkaasta toimenpiteestä perättäisten määräaikaisten työsopimusten väärinkäytösten estämiseksi ja tämän lisäksi asianmukaisten seuraamusten määräämiseksi tästä väärinkäytöstä, jotta unionin oikeuden rikkomisen seuraukset poistettaisiin. Tässä yhteydessä on otettava huomioon kaikki kansallisen lainsäätäjän antamat säännökset, mikä sisältää tämän tuomion 34 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti myös seuraamusjärjestelmät.
- 45 Unionin tuomioistuimen asiana ei ole ottaa kantaa kansallisen oikeuden tulkintaan, sillä tämä tehtävä kuuluu yksinomaan ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, jonka on nyt käsiteltävässä asiassa määritettävä, täyttääkö merkityksellinen kansallinen lainsäädäntö kolmessa edellisessä kohdassa mainitut edellytykset. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin ennakkoratkaisupyyntöä käsitellessään esittää tarvittaessa täsmennyksiä ohjatakseen kansallisen tuomioistuimen arviointia asiassa.
- 46 Viimeksi mainittu tiedustelee, pitääkö julkisen sektorin työntekijöiden eduksi soveltaa lain nro 183/2010 32 §:n 5 momentissa säädetyn kiinteämääräisen korvauksen lisäksi toimenpidettä, joka ei ole epäedullisempi kuin se, jota sovelletaan yksityisen sektorin työntekijöiden eduksi ja joka kattaa korvauksen, jolla pyritään hyvittämään se, ettei määräaikaista työsuhdetta muutettu toistaiseksi voimassa olevaksi työsuhteeksi.
- 47 Kuten tämän tuomion 32 kohdassa kuitenkin muistutetaan, pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa jäsenvaltioilla ei ole puitesopimuksen 5 lausekkeen nojalla velvoitetta säätää määräaikaisten työsopimuksen muuttamisesta toistaiseksi voimassa olevaksi. Näin ollen niitä ei voida myöskään velvoittaa myöntämään tällaisen mahdollisuuden puuttuessa korvausta, jolla pyritään hyvittämään se, ettei työsopimuksen tällaista muuttamista tapahdu.

- 48 Kansallinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että tämän vahingon korvaaminen on täysin teoreettinen, koska ei ole mahdollista määrittää, millä tavoin kyseinen työntekijä voi vedota oikeuteen saada korvausta vahingosta, jos hallinnossa olisi järjestetty kilpailu tai jos hänelle olisi tarjottu toistaiseksi voimassa olevaa työsuhdetta.
- 49 Italian hallitus väittää tästä, että kansalliset tuomioistuimet soveltavat erityisen edullisia arviointiperusteita, kun on kyse sekä työntekotilaisuuksien menettämisen toteen näyttämisestä että siitä aiheutuneen vahingon arvioinnista, ja edellyttävät ainoana näyttönä olettamalla osoitettavaa näyttöä pelkän työmahdollisuuden – eikä edun – menettämisestä ja suorittavat kärsityn vahingon arvioinnin jopa silloin, kun kyseessä oleva työntekijä ei ole esittänyt konkreettista näyttöä.
- 50 Kun otetaan huomioon vaikeudet, jotka liittyvät erottamattomasti mahdollisuuden menettämisen toteen näyttämiseen, on todettava, että olettamaan perustuva järjestelmä, jolla pyritään takaamaan työntekijälle, jolle on aiheutunut perättäisten määräaikaisten työsopimusten väärinkäytöksestä työntekotilaisuuksien menetyks, mahdollisuus poistaa tällaisen unionin oikeuden rikkomisen vaikutukset, on omiaan täyttämään tehokkuusvaatimuksen.
- 51 Joka tapauksessa se seikka, että toimenpiteestä, jonka kansallinen lainsäätäjä on toteuttanut määrätäkseen seuraamuksia sitä, että yksityisen sektorin työnantajat väärinkäyttävät määräaikaisten työsopimuksia, muodostaa laajimman mahdollisen suojan, joka työntekijälle voidaan myöntää, ei voi itsessään seurata sitä, että se heikentäisi julkisen sektorin työntekijöihin sovellettavien kansallisten toimenpiteiden tehokkuutta.
- 52 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta oikeudenkäyntiaineistosta ilmenee tältä osin, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään muista toimenpiteistä, joilla on tarkoitus ehkäistä määräaikaisten työsopimusten väärinkäytöksiä ja määrätä näistä seuraamuksia. Asetuksen N:o 165/2001 36 §:n 5 momentissa säädetään, että julkishallinnoilla on velvollisuus periä rikkomisesta vastuussa olevilta johtajilta määrät, jotka työntekijöille on maksettu korvauksena vahingosta, jota on aiheutunut palvelukseenottoa tai työsuhdetta koskevien säännösten rikkomisesta, mikäli rikkominen on ollut tahallista tai johtuu vakavasta virheestä. Tällainen rikkominen otetaan lisäksi huomioon arvioitaessa näiden johtajien työskentelyä, eikä heille voida kyseisen rikkomisen takia myöntää tulospalkkioita. Mainitun asetuksen 36 §:n 6 momentissa säädetään lisäksi, että julkishallinnot, jotka ovat rikkoneet palvelukseenottoa tai työsuhdetta koskevia säännöksiä, eivät voi ottaa palvelukseen henkilöstöä missään ominaisuudessa rikkomista seuraavien kolmen vuoden aikana.
- 53 Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on varmistua, ovatko nämä seikat, jotka koskevat seuraamuksia, joita julkishallinnoille ja niiden johtajille voidaan määrätä määräaikaisten työsopimusten väärinkäytöksistä, riittävän tehokkaita ja ennalta ehkäiseviä puitesopimuksen soveltamiseksi annettujen sääntöjen täyden tehokkuuden takaamiseksi.
- 54 Kaikkien edellä esitettyjen toteamusten perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että puitesopimuksen 5 lauseketta on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa ei yhtäältä säädetä seuraamuksena siitä, että julkisen sektorin työnantaja väärinkäyttää määräaikaisten työsopimuksia, veloitetta maksaa kyseessä olevalle työntekijälle korvausta, jolla pyritään hyvittämään se, ettei määräaikaista työsopimusta muuteta toistaiseksi voimassa olevaksi työsopimukseksi, mutta jossa toisaalta säädetään maksettavaksi työntekijän 2,5–12 viimeisen kuukausipalkan suuruinen korvaus, johon liittyy tällaiselle työntekijälle kuuluva mahdollisuus saada täysi korvaus aiheutuneesta vahingosta, jos hän olettaman perusteella osoittaa muiden työntekotilaisuuksien menettämisen tai sen, että henkilö olisi tullut valituksi tehtävään, jos se olisi julistettu täytettäväksi säännönmukaisessa kilpailumenettelyssä, kunhan tällaiseen säännöstöön liittyy tehokas ja ennalta ehkäisevä seuraamusjärjestelmä, minkä tarkistaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

## Oikeudenkäyntikulut

- 55 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**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 olevan, 18.3.1999 tehdyn puitesopimuksen 5 lauseketta on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa ei yhtäältä säädetä seuraamuksena siitä, että julkisen sektorin työnantaja väärinkäyttää määräaikaista työsopimuksia, velvoitetta maksaa kyseessä olevalle työntekijälle korvausta, jolla pyritään hyvittämään se, ettei määräaikaista työsopimusta muuteta toistaiseksi voimassa olevaksi työsopimukseksi, mutta jossa toisaalta säädetään maksettavaksi työntekijän 2,5–12 viimeisen kuukausipalkan suuruinen korvaus, johon liittyy tällaiselle työntekijälle kuuluva mahdollisuus saada täysi korvaus aiheutuneesta vahingosta, jos hän olettan perusteella osoittaa muiden työntekotilaisuuksien menettämisen tai sen, että henkilö olisi tullut valituksi tehtävään, jos se olisi julistettu täytettäväksi säännönmukaisessa kilpailumenettelyssä, kunhan tällaiseen säännöstöön liittyy tehokas ja ennalta ehkäisevä seuraamusjärjestelmä, minkä tarkistaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.**

Allekirjoitukset