JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIILO JÄÄSKINEN
15 päivänä syyskuuta 2011[1]

I Johdanto

1. Landesarbeitsgericht Kölnin (Kölnin ylemmän asteen työtuomioistuin, Saksa) ennakkoratkaisukysymys 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 direktiivin 1999/70/EY[2] liitteenä olevan 18.3.1999 tehdyn määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen (jäljempänä puitesopimus) 5 lausekkeen 1 kohdan ja 8 lausekkeen 3 kohdan tulkintaa.

2. Tämä pyyntö on esitetty Sylvia Jansenin ja hänen työnantajansa eli Nordrhein-Westfalenin osavaltion oikeusviranomaisen välisessä riita-asiassa, ja se koskee viimeisen niistä perättäisistä määräaikaisista työsopimuksista päättämistä, joiden perusteella Jansen oli työskennellyt Landgericht Kölnin (Kölnin alueellinen tuomioistuin) palveluksessa yhtäjaksoisesti lähes yhdeksän vuotta, kun kyseisessä sopimuksessa on todettu, että se oli tehty väliaikaisesti vapautuneisiin talousarviomäärärahoihin liittyneistä syistä.

3. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, ettei riita-asiassa ole kyse mitenkään epätyypillisestä yksittäistapauksesta, vaan pikemminkin yleisestä tilanteesta. Istunnossa Jansenin edustaja väitti määräaikaisten työsuhteiden kokeneen Saksassa suoranaisen inflaation asiassa kyseessä olevien määräysten ja säännösten hyväksikäytön seurauksena, ja hänen arvionsa mukaan 100 000 muuta työntekijää on vastaavassa tilanteessa kuin Jansen: heitä koskevat työsopimukset on tehty samanlaisten talousarvioon liittyvien syiden perusteella.

4. Landesarbeitsgericht Köln tiedustelee unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti – ja näin ensimmäistä kertaa – sitä, onko samojen osapuolten välillä tehtyjen perättäisten määräaikaisten työsopimusten lukumäärä tai yhteenlaskettu kesto otettava huomioon arvioitaessa sitä, onko määräaikaisen työsopimuksen tukemiselle olemassa puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu perusteltu syy.

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.
2 – EYVL L 175, s. 43.

5. Toisaalta unionin tuomioistuimelta tiedustellaan sitä, voidaanko puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohtaa tulkita niin, että ainoastaan julkisen sektorin työnantajilla on oikeus esittää määräaikaisuuden perustelluksi syyksi taloudellinen peruste, ja millä edellytyksillä julkisen viranomaisen toteuttamia talousarviotoimenpiteitä voidaan käyttää tässä konkreettisena perusteena.

6. Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää tiettyjä unionin tuomioistuimen jo käsittelemiä ennakkoratkaisukysymyksiä lähellä olevan kysymyksen, joka koskee oikeuskäytännössä tavallisesti ”heikentämiskieltoa koskevaksi lausekkeeksi” kutsuttuun puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohtaan sisältyviä vaatimuksia ja jossa se pyytää selventämään, mitä oikeudellisia seurauksia on kyseisen lausekkeen mahdollisella noudattamatta jättämisellä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

7. Direktiivin 1999/70 oikeudellinen perusta on EY 139 artiklan 2 kohta (josta on tullut SEUT 155 artiklan 2 kohta), ja sen tarkoituksena on 1 artiklan mukaan ”panna täytäntöön toimialaltaan yleisten työmarkkinakeskusjärjestöjen (EAY, UNICE ja CEEP) välillä – – tehty, liitteenä oleva – – puitesopimus”.

8. Direktiivin 1999/70 johdanto-osan 17 perustelukappaleessa täsmennetään, että ”puitesopimuksessa käytettyjen käsitteiden osalta, joita ei ole siinä erityisesti määritelty, tässä direktiivissä jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi määritellä nämä käsitteet kansallisen lainsäädännön ja/tai kansallisten käytäntöjen mukaisesti, kuten on tehty muissakin sosiaalialan direktiiveissä, joissa käytetään vastaavanlaisia käsitteitä, edellyttäen että kyseiset määritelmät ovat puitesopimuksen sisällön mukaisia”.

9. Puitesopimuksen johdanto-osan toisessa kohdassa todetaan seuraavaa:

”Tämän sopimuksen osapuolet tunnustavat, että toistaiseksi voimassa olevat työsopimukset ovat ja tulevat olemaan vallitseva työsuhdemuoto työnantajien ja työntekijöiden välillä. Ne tunnustavat myös, että määräaikaiset työsopimukset vastaavat tietyissä olosuhteissa sekä työnantajien että työntekijöiden tarpeita.”

10. Mainitun johdanto-osan kolmannen kohdan mukaan puitesopimuksessa esitetään määräaikaiseen työsuhteeseen liittyvät yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset erityisesti luomalla yleiset puitteet sen varmistamiseksi, että määräaikaisessa työsuhteessa olevia työntekijöitä kohdellaan samalla

tavalla suojelemalla heitä syrjintää vastaan ja että määräaikaisia työsopimuksia käytetään sekä työnantajien että työntekijöiden kannalta hyväksyttävältä pohjalta.

11. Puitesopimuksen yleisten huomioiden 6–8 ja 10 kohdassa todetaan seuraavaa:

”6. toistaiseksi voimassa olevat työsopimukset ovat vallitseva työsuhdemuoto, jolla vaikutetaan kyseisten työntekijöiden elämän laatuun ja parannetaan toimintakykyä;

7. määräaikaisten työsopimusten käytön perustuminen perusteltuihin syihin on tapa estää väärinkäytöksiä;

8. määräaikaiset työsopimukset ovat tyypillisiä tietyillä toimialoilla sekä tietyissä ammateissa ja toiminnoissa, ja ne voivat sopia sekä työnantajalle että työntekijöille;

– –

10. sopimuksen mukaisesti jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten on huolehdittava sopimuksen yleisten periaatteiden, vähimmäisvaatimusten ja määräysten soveltamista koskevista järjestelyistä, jotta otettaisiin huomioon kunkin jäsenvaltion tilanne ja tiettyjen alojen ja ammattien, myös kausiluontoisen työn, olosuhteet.”

12. Puitesopimuksen 1 lausekkeen b alakohdan mukaan sopimuksen tarkoituksena on laatia puitteet sellaisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi, jotka johtuvat perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden käytöstä.

13. Puitesopimuksen 5 lausekkeen, jonka otsikko on ”Väärinkäytöksiä ehkäisevät toimenpiteet”, 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden väärinkäytösten estämiseksi jäsenvaltiot kuultuaan työmarkkinaosapuolia kansallisen lainsäädännön, työehtosopimusten tai käytännön mukaan ja/tai työmarkkinaosapuolet ottavat käyttöön erityisten alojen ja/tai työntekijäryhmien tarpeiden mukaan y[hden] 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."

14. Puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Tämän sopimuksen täytäntöönpano ei ole pätevä peruste työntekijöiden suojan yleisen tason heikentämiseksi sopimuksen soveltamisalalla."

B *Kansallinen lainsäädäntö*

1. Määräaikaisia työsopimuksia koskeva laki

15. Direktiivi 1999/70 saatettiin osaksi Saksan oikeusjärjestystä osa-aikatyöstä ja määräaikaisista työsopimuksista 21.12.2000 annetulla liittovaltion lailla [3] (jäljempänä TzBfG).

16. TzBfG:n 14 §:n 1 momentissa, jonka otsikko on "Mahdollisuus rajoittaa työsopimuksen kestoa", säädetään seuraavaa:

"(1) Työsopimus saadaan tehdä määräaikaisena, jos siihen on perusteltu syy. Perusteltu syy on olemassa erityisesti silloin, kun

1. yritys tarvitsee työsuoritusta vain tilapäisesti

2. määräaikainen työsopimus tehdään koulutuksen tai opintojen jatkoksi helpottamaan työntekijän siirtymistä koulutukseen tai opintoihin liittyvään työhön

3. työntekijä otetaan toisen työntekijän sijaiseksi

4. määräaikaisuus on työn erityispiirteiden vuoksi perusteltua

3 – Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen (BGBl. 2000 I, s. 1966). Laki tuli voimaan 1.1.2001. Siihen on sittemmin tehty joitakin muutoksia (ks. mm. asia C-109/09, Deutsche Lufthansa, tuomio 10.3.2011, Kok., s. I-1309, 8–11 kohta), joilla ei kuitenkaan ole merkitystä pääasian tosiseikkojen kannalta.

5. määräaikaisuus johtuu koeajasta

6. määräaikaisuus on perusteltavissa työntekijän henkilöön liittyvillä syillä

7. työntekijän palkka maksetaan talousarvion määrärahoista, jotka on talousarviota koskevan lainsäädännön mukaan tarkoitettu määräaikaisia työsuhteita varten, ja työntekijän kanssa tehdään työsopimus tämän perusteella

8. määräaikaisuus perustuu tuomioistuimessa tehtyyn sovintoon."

17. TzBfG:n 16 §:ssä säädetään, että jos määräaikainen työsopimus katsotaan pätemättömäksi, sitä on pidettävä toistaiseksi voimassa olevana sopimuksena.

2. Laki Nordrhein-Westfalenin osavaltion talousarvion vahvistamisesta

18. Nordrhein-Westfalenin osavaltion talousarvion vahvistamisesta varainhoitovuodeksi 2004/2005 3.2.2004 annetun lain [4] (jäljempänä osavaltion talousarviolaki) 7 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

"Virkoja ja toimia voidaan käyttää ajanjaksoina, joina viran- tai toimenhaltijoille ei tilapäisesti makseta lainkaan tai täyttä palkkaa, käyttämättä jääneen viran tai toimen osuuksien laajuudessa ylimääräisten virkamiesten (beamtete Hilfskräfte) ja ylimääräisten työntekijöiden (Aushilfskräfte) [5] työllistämiseen."

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

19. Jansen on ollut 3.7.1997 alkaen kokopäiväisenä toimihenkilönä Nordrhein-Westfalenin osavaltion oikeusviranomaisen, tarkemmin sanottuna Landgericht Kölnin, palveluksessa perättäisten määräaikaisten työsopimusten perusteella. Työsopimukset, joita jatkettiin keskeytyksettä kaikkiaan

4 – Gesetz über die Feststellung der Haushaltspläne des Landes Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 2004/2005 (GV. NRW. 2004, nro 4, 6.2.2004, s. 64).

5 – Termi "Aushilfskraft" voidaan suomentaa "ylimääräiseksi työntekijäksi", kuten ennakkoratkaisupyynnössä (EUVL 2010, C 274, s. 4), "väliaikaiseksi toimihenkilöksi", kuten suullista käsittelyä varten laaditussa kertomuksessa, tai "väliaikaiseksi työntekijäksi". Selvyyden vuoksi ja sekaannuksen välttämiseksi etenkin "tilapäistä työvoimaa välittävien yritysten kautta tehdyn työn" käsitteeseen, johon puitesopimusta ei siis sovelleta (ks. direktiivin 1999/70 johdanto-osan 13 perustelukappale ja puitesopimuksen johdanto-osan neljäs kohta), käytän tässä ratkaisuehdotuksessa vastinetta "ylimääräinen työntekijä", johon liitän sulkeissa alkuperäisen saksankielisen termin.

kahdeksan kertaa, tehtiin kyseisen tuomioistuimen vakinaisille toimihenkilöille myönnettyjen hoitovapaiden, erityislomien ja lyhennetyn työajan seurauksena hoitamatta olevien toimien täyttämiseksi.

20. Jansenin ja hänen työnantajansa 12.12.2005 ja 30.6.2006 väliseksi ajaksi tekemän viimeisen työsopimuksen määräaikaisuutta perusteltiin talousarvion määrärahojen tilapäisellä vapautumisella osavaltion talousarviolain 7 §:n 3 momentin mukaisesti.

21. Jansen nosti 3.5.2006 Arbeitsgericht Kölnissä (Kölnin työtuomioistuin) työnantajaansa vastaan kanteen, jossa hän vaati tuomioistuinta toteamaan erityisesti, ettei osapuolten välinen työsuhde päättynyt 12.12.2005 tehdyssä työsopimuksessa määrättynä päättymispäivänä vaan se on määriteltävä uudelleen toistaiseksi voimassa olevaksi työsopimukseksi. Asiaa ensimmäisenä oikeusasteena käsitellyt Arbeitsgericht Köln hyväksyi Jansenin kanteen 31.8.2006 antamallaan tuomiolla.

22. Nordrhein-Westfalenin osavaltio valitti tuomiosta Landesarbeitsgericht Kölniin, joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin. Se vetoaa vaatimustensa tueksi siihen, että Jansenin viimeisessä työsopimuksessa vahvistettu tehtävien päättymispäivä oli perusteltu Saksan positiivisessa oikeudessa tarkoitetulla ”perustellulla syyllä”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että TzBfG:n, jolla direktiivi 1999/70 saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä, 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaisesti työsopimus saadaan tehdä määräaikaisena, jos siihen on perusteltu syy, ja saman säännöksen 7 kohdan mukaan erityisesti silloin, kun ”työntekijän palkka maksetaan talousarvion määrärahoista, jotka on talousarviota koskevan lainsäädännön mukaan tarkoitettu määräaikaisia työsuhteita varten, ja työntekijän kanssa tehdään työsopimus tämän perusteella”. Nordrhein-Westfalenin osavaltio selittää, että käsiteltävässä pääasiassa Jansen oli otettu palvelukseen ”ylimääräisenä työntekijänä (Aushilfskraft)” osavaltion talousarviolain 7 §:n 3 momentissa ilmaistun talousarviota koskevan lainsäädännön säännön nojalla ja että hänen palkkansa oli maksettu Nordrhein-Westfalenin osavaltion vakinaisilta toimenhaltijoilta tilapäisesti vapautuneita toimia vastaavista määrärahaosuuksista. Se toteaa, että oli kuitenkin varauduttava siihen, että mainitut työntekijät jatkavat väliaikaisesti lyhennetyn työaikansa tai erityislomansa päättymisen jälkeen vakinaiselle virkamiehelle kuuluvien tehtävien hoitamista kokopäiväisesti.

23. Tässä tilanteessa Landgericht Köln on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”Kysymys 1

a) Onko – – neuvoston direktiivin 1999/70 – – liitteessä olevan – – puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan tarkoituksen ja tavoitteen mukaista perustaa sitä, onko työsuhteen uudistamista koskevalle määräaikaiselle sopimukselle yksittäistapauksessa olemassa puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetut perustellut syyt, koskeva oikeudellinen tarkastelu yksinomaan tämän työsuhteen uudistamista koskevan sopimuksen tekohetkellä vallinneisiin

olosuhteisiin ottamatta huomioon sitä, miten monta määräaikaista sopimusta oli jo edeltänyt kyseistä sopimusta, vai

b) edellyttävätkö puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan tarkoitus ja tavoite estää ketjutettujen työsopimusten väärinkäyttö, että 'perustellulle syylle' asetetaan sitä tiukemmat vaatimukset, mitä useampia perättäisiä määräaikaisia työsopimuksia oli jo edeltänyt tarkasteltavaa sopimusta tai mitä pidemmän ajanjakson asianomainen työntekijä oli jo aiemmin työskennellyt perättäisten määräaikaisten työsopimusten perusteella?

Kysymys 2

Estääkö –– puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohta [TzBfG:n] 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen 7 kohdan kaltaisen sellaisen kansallisen säännön soveltamisen, jonka nojalla ainoastaan julkishallinnon alalla perättäisiä määräaikaisia työsopimuksia pidetään hyväksyttävinä siitä 'perustellusta syystä', että työntekijän palkka maksetaan talousarvion määrärahoista, jotka on talousarviota koskevan lainsäädännön mukaan tarkoitettu määräaikaisia työsuhteita varten, kun taas yksityisen sektorin työnantajien kohdalla tällaisia taloudellisia syitä ei tunnusteta 'perustelluksi syyksi'?

Kysymys 3

a) Onko kysymyksessä 2 kuvattu määräaikaisuutta koskeva sääntö (nyt käsiteltävässä asiassa TzBfG:n 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen 7 kohta) puitesopimuksen mukainen silloin, kun talousarviota koskevan lainsäädännön säännössä, johon TzBfG:n 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen 7 kohdassa viitataan, määritetään määräaikaisuudelle riittävän konkreettinen tavoite, joka liittyy ennen kaikkea kyseiseen toimintaan ja sen harjoittamisedellytyksiin (ks. asia C-212/04, Adeneler ym., tuomio 4.7.2006, [tuomiolauselman 1] kohta)?

Jos kolmannen kysymyksen a-kohtaan vastataan myöntävästi:

b) Onko tällainen riittävän konkreettinen tavoite kyseessä silloin, kun talousarviosta annetussa laissa ––, kuten nyt käsiteltävässä asiassa –– osavaltion [talousarviolain] 7 §:n 3 momentissa, säädetään ainoastaan, että talousarvion määrärahat on tarkoitettu määräaikaiseen toimintaan 'ylimääräisenä työntekijänä' (Aushilfskraft)?

Jos kolmannen kysymyksen b-kohtaan vastataan myöntävästi:

c) Päteekö tämä myös silloin, kun edellä mainitussa lainsäädännössä tarkoitettujen 'ylimääräisten työntekijöiden' toiminnan ei ymmärretä tarkoittavan ainoastaan toimintaa, jolla pyritään joko kattamaan tilapäisesti lisääntynyt työmäärä tai sijaistamaan tilapäisesti poissa olevia vakinaiseen työvoimaan kuuluvia henkilöitä, vaan 'ylimääräisen työntekijän' katsotaan olevan kyseessä myös siinä tapauksessa, että työntekijän palkka maksetaan talousarvion määrärahoista, jotka ovat vapautuneet sen seurauksena, että samassa yksikössä työskentelevä vakinaiseen työvoimaan kuuluva henkilö on tilapäisesti poissa, vaikka 'ylimääräiset työntekijät' harjoittavat toimintaa, jolle työnantajalla on jatkuvasti ja pysyvästi tarvetta ja jolla ei ole sisällöllistä yhteyttä poissa olevan vakinaiseen työvoimaan kuuluvan henkilön harjoittamaan toimintaan, vai

d) onko kolmannen kysymyksen c-kohdassa kuvattu 'ylimääräisen työntekijän' käsitteen tulkinta ristiriidassa –– puitesopimuksen tarkoituksen ja tavoitteen eli ketjutettujen työsopimusten väärinkäytön estämisen ja yhdistetyissä asioissa C-378/07–C-380/07, Angelidaki ym. (tuomio 23.4.2009, [tuomiolauselman] 2 kohta) esitetyn periaatteen kanssa; sen mukaan –– puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohta on esteenä kansallisen säännöstön soveltamiselle siten, 'että perättäisten määräaikaisten työsopimusten uudistamista julkisella sektorilla pidetään hyväksyttävänä mainitussa lausekkeessa tarkoitetuista 'perustelluista syistä' jo pelkästään siitä syystä, että nämä sopimukset perustuvat lain säännöksiin, joissa sallitaan kyseisten sopimusten uudistaminen tiettyjen väliaikaisten tarpeiden tyydyttämiseksi, vaikka tosiasiassa nämä tarpeet ovat pysyviä ja jatkuvia'?

Kysymys 4

Rikkooko jäsenvaltio –– puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohtaa, jos laissa, jolla direktiivi 1999/70/EY pannaan täytäntöön kansallisessa oikeudessa, otetaan yleisesti koko julkishallinnon osalta käyttöön kysymyksessä 2 kuvatun kaltainen, talousarviota koskevaan lainsäädäntöön sisältyvä määräaikaisuuden peruste, jollainen kansallisessa oikeudessa oli ennen kyseisen direktiivin antamista käytössä vastaavassa muodossa ainoastaan julkishallinnon suppeammilla osa-alueilla (korkeakoululaitos)? Johtaako tällainen rikkominen siihen, ettei kansallista sääntöä saada enää soveltaa?"

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

24. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 29.6.2010.

25. Siihen yhdistettiin toinen liitännäinen asia, joka myöhemmin erotettiin siitä. [6]

26. Nordrhein-Westfalenin osavaltio, Jansen, Saksan hallitus ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia.

27. Kaikki osapuolet esittivät suullisia huomautuksia 25.5.2011 pidetyssä istunnossa.

V Asian arviointi

A *Perättäisten määräaikaisten työsopimusten uudistamista koskevien perusteltujen syiden arviointi ajallisten seikkojen perusteella*

28. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee sitä, onko direktiivin 1999/70 liitteenä olevan puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun perustellun syyn olemassaoloa arvioitaessa otettava mahdollisesti huomioon riidanalaista työsopimusta edeltäneiden perättäisten määräaikaisten työsopimusten lukumäärä tai yhteenlaskettu kesto.

29. Kansallinen tuomioistuin, joka on esittämässään arviossa taipuvainen vastaamaan tähän kysymykseen myöntävästi, perustelee ennakkoratkaisupyyntöään sillä, että sen mukaan Bundesarbeitsgericht (liittotasavallan työtuomioistuin) [7] katsoo nykyisin, ettei perustellun syyn olemassaoloa arvioitaessa ole merkitystä sillä, oliko määräaikaisella työsopimuksella työskentelevä työntekijä jo kyseisen työantajan palveluksessa edeltävien määräaikaisten työsopimusten perusteella vai ei. Myöskään saman työntekijän kanssa

6 – Kyseinen Landesarbeitsgericht Kölniltä tullut ennakkoratkaisupyyntö, joka rekisteröitiin numerolla C-312/10, koski niin ikään puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan ja 8 lausekkeen 3 kohdan tulkintaa, ja siinäkin oli toisena asianosaisena Nordrhein-Westfalenin osavaltio. Koska asiat C-312/10 ja C-313/10 liittyivät toisiinsa, ne päätettiin käsitellä yhdessä, mutta kansallisen tuomioistuimen peruutettua ennakkoratkaisupyyntönsä asiassa C-312/10 se erotettiin asiasta C-313/10 ja poistettiin unionin tuomioistuimen rekisteristä unionin tuomioistuimen presidentin 7.2.2011 antamalla määräyksellä.

7 – Kansallinen tuomioistuin viittaa tässä yhteydessä Bundesarbeitsgerichtin 25.3.2009 (7 AZR 34/08, NZA 2010, 34 kohta ja sitä seuraavat kohdat) sekä 21.4.1993 (AP § 620 BGB Befristeter Arbeitsvertrag nro 149) ja 30.11.1977 (AP § 620 BGB Befristeter Arbeitsvertrag nro 44) antamiin ratkaisuihin, jotka heijastavat aikaisempaa oikeuskäytäntöä.

jo aiemmin tehtyjen määräaikaisten työsopimusten suuri määrä ei johda Bundesarbeitsgerichtin mukaan siihen, että perustellun syyn toteamiseksi olisi asetettava erityisen tiukat vaatimukset. [8]

30. On totta, kuten Saksan hallitus väittää, että jäsenvaltioille on sosiaalipolitiikan alalla jätetty selkeä sääntelyvalta. SEUT 151 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen (entisen EY 136 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen) mukaan Euroopan yhteisön ja jäsenvaltioiden toteuttamissa toimenpiteissä on otettava huomioon kansallisten käytäntöjen erot. [9] Direktiivin 1999/70 mukaan jäsenvaltioilla on siten laaja harkintavalta valita muoto ja keinot sen liitteenä olevan puitesopimuksen täytäntöönpanoon tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi, sillä itse puitesopimuksessa vahvistetaan ainoastaan määräaikaista työtä koskevat vähimmäisvaatimukset ja yleiset periaatteet. [10]

31. On kuitenkin selvää, että jäsenvaltioiden on säilyttämillään toimivalta-alueillaankin toimittava unionin oikeuden sisällön ja tavoitteiden mukaisesti, kuten erityisesti SEUT 288 artiklan kolmannesta kohdasta (entinen EY 249 artiklan kolmas kohta) ilmenee. [11] Vaikka määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen ainoa tarkoitus on nimensä mukaisesti luoda yleiset puitteet määräaikaisille työsuhteille, se on kuitenkin vaikuttanut vahvasti jäsenvaltioiden lainsäädäntöihin, mikä näkyy jo siinä, että unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettu useita puitesopimuksen määräysten tulkintaa koskevia ennakkoratkaisukysymyksiä.

8 – Nordrhein-Westfalenin osavaltio ja Saksan hallitus kuitenkin kiistävät tämän näkemyksen. Niiden mukaan ei ole mitenkään sanottua, että Bundesarbeitsgericht olisi luopunut aiemmasta oikeuskäytännöstään, jonka mukaan kaikkia TzBfG:n 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen 1–8 kohdassa tarkoitettuja perusteltuja syitä arvioitaessa on otettava huomioon edeltävien määräaikaisten sopimusten lukumäärä ja yhteenlaskettu kesto, eikä ainoastaan viimeisen työsopimuksen sisältöä, kuten ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin näyttää katsovan, mikä ulottuisi laajemmalle kuin nyt käsiteltävä asia, joka koskee yhtä, työntekijän sijaistamiseen liittyvää perusteltua syytä, ja yksin tällainen tilanne oli kohteena nimenomaisesti em. 25.3.2009 annetussa BAG:n ratkaisussa. Täsmennettäköön vielä, että Bundesarbeitsgericht on esittänyt unionin tuomioistuimelle viimeksi mainittua perusteltua syytä koskevan ennakkoratkaisupyynnön, joka on edelleen vireillä (ks. asia C-586/10, Kücük; EUVL 2011, C 89, s. 5).

9 – Puitesopimuksen yleisten huomioiden 10 kohta.

10 – Puitesopimuksen johdanto-osan kolmas kohta ja yleisten huomioiden kymmenes kohta. Ks. myös asia C-268/06, Impact, tuomio 15.4.2008 (Kok., s. I-2483, 70 kohta).

11 – Ks. mm. asia C-212/04, Adeneler ym., tuomio 4.7.2006 (Kok., s. I-6057, 68 kohta); julkisasiamies Kokottin samassa asiassa 27.10.2005 antaman ratkaisuehdotuksen 56 kohta; yhdistetyt asiat C-378/07-C-380/07, Angelidaki ym., tuomio 23.4.2009 (Kok., s. I-3071, 79 kohta) ja uusimpana edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Deutsche Lufthansa, tuomion 36 ja 37 kohta.

32. Siltä osin kuin kyse on puitesopimuksessa käytetyistä käsitteistä, joita ei ole siinä erityisesti määritelty, [12] direktiivissä 1999/70 ja puitesopimuksessa jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi määritellä nämä käsitteet kansallisen lainsäädännön ja/tai kansallisten käytäntöjen mukaisesti edellyttäen, että kyseiset määritelmät ovat puitesopimuksen sisällön mukaisia [13] ja että ne eivät vaaranna puitesopimuksen tarkoitusta, sen tavoitetta eivätkä sen tehokasta vaikutusta. [14] Erityisesti on huomattava, ettei puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa nimenomaisesti määritellä, mitä ”perustelluilla syillä” tarkoitetaan. Se, että puitesopimuksen laatijat ovat jättäneet tämän kohdan avoimeksi, on aiheuttanut epävarmuutta käsitteen merkityksestä ja ulottuvuudesta. Unionin tuomioistuin on katsonut, että kyseistä käsitettä on tulkittava siten, että otetaan huomioon puitesopimuksen tavoitteet sekä asiayhteys, johon kyseinen lauseke liittyy. [15]

33. Nyt tulkittavaksi esitetyn lausekkeen pääasiallisena tarkoituksena on torjua sellaisia väärinkäytöksiä, joita voi seurata pitkitetystä turvautumisesta määräaikaisiin työsopimuksiin. [16] Sillä pyritään estämään tämäntyyppisten useiden sopimusten käyttäminen niiden tavanomaisen tarkoituksen vastaisesti.

34. Heti aluksi on täsmennettävä, ettei puitesopimuksen 5 lausekkeessa sinänsä kielletä uudistamasta määräaikaisia työsopimuksia samojen osapuolten välillä, vaikka niitä tehtäisiin useita perättäin. Siinä ainoastaan velvoitetaan toteuttamaan toimenpiteitä tällaisen käytön rajaamiseksi, [17] jotta määräaikaisessa työsuhteessa työskentelevät eivät joutuisi liian pitkäksi aikaa epävarmaan tilanteeseen, joka voi heikentää heidän toimintakykyään, [18] eivätkä jäisi vaille suojaa, joka irtisanomissuojaa koskevilla säännöksillä taataan toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa oleville työntekijöille. [19] Unionin tuomioistuin on korostanut, että työpaikan pysyvyyttä koskeva etu on, kuten puitesopimuksesta käy ilmi, työntekijöiden suojelussa keskeinen elementti. [20] Huomautettakoon, että Euroopan unionin virkamiestuomioistuin yhtyy tähän näkemykseen ja katsoo, että

12 – Puitesopimuksessa annetaan vain harvoin määritelmiä siinä käytetyille käsitteille; sen 3 lausekkeessa on määritelty ainoastaan ”määräaikaisen työntekijän” ja ”vastaavan vakituisen työntekijän” käsitteet.

13 – Direktiivin 1999/70 johdanto-osan 17 perustelukappale.

14 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Impact, tuomion 90 ja 91 kohta.

15 – Ks. mm. asia C-364/07, Vassilakis ym., määräys 12.6.2008 (Kok., s. I-90, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 – Puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan alku ja 1 lausekkeen b alakohta sekä direktiivin 1999/70 johdanto-osan 14 perustelukappale.

17 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Adeneler ym., tuomion 63 kohta ja edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Impact, tuomion 88 kohta.

18 – Puitesopimuksen yleisten huomioiden 6 kohdassa korostetaan, että toistaiseksi voimassa olevat työsopimukset vaikuttavat kyseisten työntekijöiden elämänlaatuun ja parantavat toimintakykyä.

19 – Virkamiestuomioistuin vetosi puitesopimuksen määräyksiin ja asiaa koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja muistutti, että työnantaja ei saa irtisanoa toistaiseksi voimassa olevaa työsuhdetta, jolla lähtökohtaisesti on tarkoitus taata tietty työsuhdeturva, esittämättä perusteluja irtisanomiselle (ks. asia F-1/05, Landgren v. Euroopan koulutussäätiö, tuomio 26.10.2006, Kok. H., s. I-A-1-123 ja II-A-1-459, 68 kohta).

20 – Ks. asia C-144/04, Mangold, tuomio 22.11.2005 (Kok., s. I-9981, 64 kohta) ja edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Vassilakis ym., määräyksen 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

vaikkei puitesopimuksesta millään tavoin ilmene, että työpaikan pysyvyys olisi nostettu luonteeltaan pakottavaksi yleisperiaatteeksi, se on kuitenkin tavoite, johon puitesopimuksen allekirjoittaneet osapuolet pyrkivät. [21]

35. Tuomittavaa on ainoastaan se, että määräaikaisten työsopimusten ketjua käytetään väärin työnantajan pysyvien tarpeiden jatkuvaan täyttämiseen; tällaiset väärinkäytökset on tarkoitus estää ottamalla käyttöön yksi tai useita 5 lausekkeessa tarkoitetuista rajoittavista toimenpiteistä, ja jäsenvaltioilla on velvollisuus toteuttaa nämä siten, että ne voivat kuitenkin valita kyseisten kolmen toimenpideryhmän välillä.

36. Unionin tuomioistuin tietenkin kiinnittää oikeuskäytännössään suurta huomiota määräaikaisten sopimusten toistuvasta tekemisestä syntyneeseen konkreettiseen tilanteeseen, [22] mutta se ei vielä tähän mennessä ole ottanut kantaa siihen, pitäisikö muutkin kuin ketjun viimeisen sopimuksen ylittävät ajalliset seikat ottaa huomioon arvioitaessa, onko tällaiselle työsuhdemuodolle olemassa puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu perusteltu syy.

37. Tältä osin yhdyn Jansenin ja komission tapaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan 5 lausekkeen tavoite estää perättäisten määräaikaisten työsopimusten väärinkäytökset voidaan saavuttaa ainoastaan, jos tätä määräystä sovellettaessa ”perustellulle syylle” asetetaan sitä tiukemmat vaatimukset, mitä useampia määräaikaisia työsopimuksia on jo edeltänyt tarkasteltavaa sopimusta tai mitä pidemmän ajanjakson asianomainen työntekijä on jo aiemmin työskennellyt perättäisten määräaikaisten työsopimusten perusteella.

38. Käytännössä tämä tarkoittaa, että mitä pidemmän ajan työntekijä on työskennellyt uusituilla määräaikaisilla työsopimuksilla, sitä todennäköisemmin kyse on väärinkäytöksestä, etenkin jos hän on – kuten nyt pääasiassa [23] – toiminut useita vuosia yhtäjaksoisesti samankaltaisissa tehtävissä, jotka

21 – Ks. asia F-65/07, Aayhan ym. v. parlamentti, tuomio 30.4.2009 (Kok. H., s. I-A-1-105 ja II-A-1-567, 114 kohta ja sitä seuraavat kohdat); yhdistetyt asiat F-134/07 ja F-8/08, Adjemian ym. v. komissio, tuomio 4.6.2009 (Kok. H., s. I-A-1-149 ja II-A-1-841, 99 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja yhdistetyt asiat F-69/07 ja F-60/08, O v. komissio, tuomio 29.9.2009 (Kok. H., s. I-A-1-349 ja II-A-1-1833, 74 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

22 – Ks. asia C-519/08, Koukou, määräys 24.4.2009 (Kok., s. I-65, 45 kohta ja sitä seuraavat kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 – Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Jansen oli Landgericht Kölnin palveluksessa 3.7.1997–30.6.2006 välisen ajan ja työskenteli kaikki nämä vuodet samoissa tehtävissä, jotka liittyivät kyseisen tuomioistuimen 23. siviilijaoston sihteeristön ja kirjaamon säännölliseen toimintaan.

liittyvät työnantajan tavanomaiseen ja pysyvään toimintaan. Tällaisessa tapauksessa on sitäkin tärkeämpää, että työnantaja osoittaa toimineensa perustelluista syistä, ja etenkin, että perättäisillä määräaikaisilla työsopimuksilla täytetty työsuoritusten tarve todellakin on tilapäinen eikä pysyvä. Jollei työnantaja näytä toteen, että määräaikaisuudelle on olemassa konkreettisia perusteita, tällaisten sopimusten käyttö on katsottava väärinkäytökseksi siltä osin kuin tavoitteena on ollut ottaa rakenteellista työvoiman tarvetta vastaavaan toimeen epävarmaan ammatilliseen tilanteeseen saatettu henkilö, vaikka kyseinen toimi olisi voitu täyttää pysyvästi palkkaamalla siihen työntekijä toistaiseksi voimassa olevalla sopimuksella. Oikeuskäytännössä velvoitetaankin kansalliset tuomioistuimet tutkimaan perättäisillä määräaikaisilla sopimuksilla täytettyjen tarpeiden ”tosiasiallisuus” sen arvioimiseksi, onko kansallinen lainsäädäntö puitesopimuksen 5 lausekkeen tavoitteiden mukaista, eikä arvioinnin tarvitse välttämättä rajoittua kyseisessä lainsäädännössä esitettyihin perusteltuihin syihin. [24]

39. Tilanteen tutkiminen ainoastaan viimeisen työsopimuksen tekemisen ajankohtana ja määräaikaisuudelle työsopimuksessa esitetyn perustellun syyn sisällön tarkastaminen ottamatta huomioon osapuolten välillä aiemmin tehtyjä työsopimuksia, mitä Nordrhein-Westfalenin osavaltio ja Saksan hallitus ehdottavat, johtaisi siihen, että puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohta menettäisi tehokkaan vaikutuksensa. [25] Muistutettakoon, että riidanalainen työsopimus ei lähtökohtaisesti ole erillinen sopimus vaan osa perättäisten määräaikaisten työsopimusten ketjua, sillä muuten se ei kuuluisi kyseisen määräyksen soveltamisalaan. [26] Kiellettyä on nyt nimenomaan se, että määräaikaisia sopimuksia ketjutetaan vuodesta toiseen ilman perusteltua syytä, eikä se, että työnantaja käyttää tätä työsuhdemuotoa lainmukaisesti. Saman työntekijän kanssa keskeytyksettä tehdyt perättäiset määräaikaiset sopimukset, [27] joilla työsuhdetta jatketaan erityisen pitkän ajanjakson ajan ja jotka koskevat samoja säännöllisiä työtehtäviä, voivat olla osoitus ketjutetun työsuhteen lainvastaisuudesta, eikä tähän vaikuta mitenkään se, ketä kulloinkin sijaistetaan. Sen arvioimiseksi, täyttääkö viimeinen työsopimus unionin lainsäädännön vaatimukset, on siis otettava huomioon kaikki sen tekohetkellä vallinneet olosuhteet, ajalliset seikat mukaan luettuina.

24 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 11 mainitut yhdistetyt asiat Angelidaki ym., tuomion 103 kohta.

25 – Tämä näkökohta liittyy useiden toisiaan seuraavien työsopimusten perättäisyyden määritelmään, jonka liian jäykällä ja suppealla tulkinnalla unionin tuomioistuimen mukaan mahdollistettaisiin työntekijöiden ottaminen epävarmaan työsuhteeseen vuodesta toiseen (edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Adeneler ym., tuomion 85 kohta).

26 – Edellä alaviitteessä 20 mainitussa asiassa Mangold yhteisöjen tuomioistuin totesi, että koska kyseinen sopimus oli ensimmäinen ja ainoa osapuolten välillä tehty työsopimus, puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan tulkinnalla ei selvästikään ollut merkitystä oikeudenkäyntiasian ratkaisemisessa.

27 – Tai jopa miltei keskeytyksettä toisiaan seuraavat työsopimukset, kuten oli Kreikan lainsäädännössä, jonka mukaan jo suhteellisen lyhyt, vain 20 työpäivän pituinen keskeytys määräaikaisten työsopimusten jatkumossa riitti siihen, ettei sopimuksia pidetty perättäisinä; yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tästä saattoi seurata väärinkäytöksiä (edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Adeneler ym., tuomion 77 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

40. En voi hyväksyä Saksan hallituksen 5 lausekkeen 1 kohdan sanamuodon perusteella esittämää väitettä siitä, että jos puitesopimuksen laatijat olisivat halunneet, että perustellun syyn olemassaoloa arvioitaessa otetaan huomioon ajalliset kriteerit, ne olisivat ilmaisseet sen nimenomaisesti.

41. Kansallinen tuomioistuin perustelee ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystään sillä, että puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a–c alakohdassa kuvattuja toimenpiteitä on sen näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti tarkoitus pitää samanarvoisina, [28] mutta katsoo, että kyseisen lausekkeen 1 kohdan b ja c alakohdassa kuvatut toimenpiteet eroavat kuitenkin a alakohdassa kuvatuista toimenpiteistä siten, että niiden soveltaminen varmistaa suoraan tai ainakin välillisesti sen, että yksi ja sama työnantaja voi tehdä perättäisiä määräaikaisia työsopimuksia ainoastaan rajatuksi ajanjaksoksi.

42. On totta, että puitesopimuksen rakenteen perusteella voitaisiin ajatella, että siinä mainitut kolme rajoittavaa toimenpideryhmää on erotettava toisistaan, sillä lausekkeessa määrätään, että jäsenvaltioiden on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöään yksi tai useita siinä mainituista normatiivisista vaihtoehdoista.

43. Jos tämä tulkinta pitäisi paikkansa, voitaisiin hyvinkin katsoa, ettei 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua perättäisten määräaikaisten työsopimusten enimmäiskokonaiskestoa eikä 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua työsopimusten uudistamisten lukumäärää tarvitse ottaa huomioon arvioitaessa sitä edellytystä, onko työsopimuksen uudistamiselle olemassa 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu perusteltu syy.

44. Mielestäni ei kuitenkaan vaikuta siltä, että puitesopimuksen tarkoituksena olisi erottaa toisistaan 5 lausekkeen 1 kohdassa luetellut kolme ehkäisevää toimenpidetyyppiä. Siinä kehotetaan päinvastoin jäsenvaltioita toteuttamaan valintansa mukaan ”yksi tai useita” lausekkeessa määritellyistä toimenpiteistä. Nämä toimenpiteet eivät ole toisilleen vaihtoehtoisia eivätkä toisensa pois sulkevia vaan toisiaan täydentäviä, ja ne voidaan toteuttaa jopa samanaikaisesti [29] väärinkäytösten estämisen tavoitteen saavuttamiseksi. Huomattakoon, että uudistamisten lukumäärää rajoittava kansallinen säännös voi käytännössä menettää tehokkaan vaikutuksensa, ellei sitä täydennetä säännöksellä, jossa vahvistetaan kunkin uudistetun työsopimuskauden enimmäiskesto, [30] ja päinvastoin. Kun otetaan huomioon tämä vuorovaikutus, [31] vaikuttaa siltä, että samojen osapuolten välillä tehtyjen määräaikaisten työsopimusten kokonaiskestoa ja lukumäärää koskevat laillisuuskriteerit,

28 – Huomautan, että yhteisöjen tuomioistuin on todellakin katsonut puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan sanamuodon osoittavan yksiselitteisesti, että siinä mainittuja eri toimenpiteitä pidetään ”vastaavina” (ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Impact, tuomion 76 kohta).

29 – Oikeuskäytännöstä ilmenee, että esim. Kreikan lainsäädännössä pantiin julkisen sektorin osalta presidentin asetuksen 164/2004 5 ja 6 §:llä täytäntöön kaikki puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a–c alakohdassa luetellut toimenpiteet, joiden tarkoituksena on estää perättäisten määräaikaisten työsopimusten väärinkäytökset (asia C-272/10, Berkizi-Nikolakaki, määräys 18.1.2011, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 – Esim. uudistamisten lukumäärän rajoittamisesta kahteen perättäiseen määräaikaiseen työsopimukseen ei ole kovin paljon hyötyä, jos molempien työsopimusten kesto voi olla useita vuosia.

31 – Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Impact, tuomion 77 kohta.

jotka sisältyvät kahteen viimeiseen kyseisistä kolmesta määräyksestä, voivat myös selventää hyödyllisellä tavalla ensimmäisen määräyksen tulkintaa.

B *Pelkästään julkisen sektorin työnantajille annettu mahdollisuus turvautua perusteltuun syyhyn perättäisten määräaikaisten työsopimusten uudistamiseksi*

46. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, voiko jäsenvaltio puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan määräysten perusteella säätää, että talousarviomäärärahojen ajallisesti rajattu käytettävyys hyväksytään perustelluksi syyksi perättäisille määräaikaisille sopimuksille ja että tämä on mahdollista ainoastaan julkisen sektorin työnantajille.

45. Puitesopimusta on tarkoitus soveltaa epäsuorasti niin, että jäsenvaltiot ja/tai työmarkkinaosapuolet saattavat määräykset osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Niillä on tässä laaja harkintavalta, joka ei kuitenkaan ole rajaton, sillä kansallisella tasolla toteutetuilla toimenpiteillä ei saa kyseenalaistaa puitesopimuksen tarkoitusta. [32] Perustellun syyn käsitteen tulkinnassa on siten otettava huomioon kaikki asiaan kuuluvat tekijät ja noudatettava teleologista lähestymistapaa. Sen arvioimiseksi, onko tällainen perusteltu syy olemassa, kansallisen tuomioistuimen on siis tutkittava kyseinen työsuhde konkreettisesti ja kokonaisuudessaan. Lisäksi kansallisen tuomioistuimen on varmistettava, että arvioinnilla saavutetaan tavoite väärinkäytön luonteisten menettelyjen estämiseksi. Tässäkin puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan tehokkaan vaikutuksen edellytyksenä on mainittujen vaatimusten noudattaminen.

1. Unionin tuomioistuimen aiempi oikeuskäytäntö

47. Aluksi on syytä muistuttaa, että direktiivin 1999/70 ja puitesopimuksen sanamuodosta sekä niiden yleisestä rakenteesta ja tarkoituksesta seuraa, että niissä ilmaistut vaatimukset on tarkoitettu sovellettaviksi sekä viranomaisten ja muiden julkisen sektorin yksiköiden että yksityisen sektorin työnantajien kanssa tehtyihin määräaikaisiin työsopimuksiin. [33]

32 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Adeneler ym., tuomion 82 kohta.

33 – Asia C-307/05, Del Cerro Alonso, tuomio 13.9.2007 (Kok., s. I-7109, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48. Unionin tuomioistuin on myöntänyt, että näiden kahden työnantajaryhmän erilainen kohtelu on puitesopimuksen 5 lauseketta tulkittaessa mahdollista. Tässä yhteydessä se on todennut, että 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 yksityissektorin vai julkisen sektorin työnantajan kanssa”. [34] Se katsoi näin sillä perusteella, että kyseisessä lausekkeessa jätetään jäsenvaltioille tietty harkintavalta asiassa, [35] mutta jätti määrittämättä, mitkä seikat voisivat oikeuttaa tällaisen yksityisen ja julkisen sektorin erilaisen kohtelun. [36]

49. On huomattava, että näissä aiemmissa tuomioissa käytetään yleistä ilmausta, josta ei käy selvästi ilmi, koskeeko tulkinta puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 vai 2 kohtaa vai kumpaakin. Vaikka molemmissa määrätään toimenpiteistä perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden väärinkäytösten estämiseksi, [37] niillä on kuitenkin eri tarkoitus, sillä 1 kohta koskee ehkäiseviä toimenpiteitä ja 2 kohta taas seuraamuksia. Lisäksi kyse on kahdesta eri järjestelmästä siltä osin kuin 1 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan ottamaan käyttöön jokin siinä luetelluista oikeudellisista toimenpiteistä, jos niiden kansalliseen oikeusjärjestykseen ei sisälly vastaavia toimenpiteitä väärinkäytösten estämiseksi, kun taas 2 kohdassa ainoastaan todetaan, että jäsenvaltioilla on valtuudet määrittää, millä edellytyksillä määräaikaisia työsopimuksia pidetään ”perättäisinä” ja millä edellytyksillä ne muutetaan toistaiseksi voimassa oleviksi työsopimuksiksi. [38]

50. Tämän aiemman oikeuskäytännön perusteella ei voida suoraan vastata nyt esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen, sillä unionin tuomioistuimen aiemmat tuomiot koskevat oikeudellisia seuraamuksia, joita sovelletaan jäsenvaltiossa perättäisten määräaikaisten työsopimusten väärinkäyttöön, kun taas nyt käsiteltävä asia koskee tätä edeltävän vaiheen problematiikkaa, nimittäin niiden puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen perusteltujen syiden täsmentämistä, joiden nojalla työsopimusten perättäinen uudistaminen voidaan sallia. Tähän mennessä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi tulleissa asioissa on toisin sanoen ollut kyse erityiskohtelusta, joka julkiselle sektorille voidaan myöntää seuraamusten soveltamisessa

34 – Asia C-53/04, Marrosu ja Sardino, tuomio 7.9.2006 (Kok., s. I-7213, 48 kohta); asia C-180/04, Vassallo, tuomio 7.9.2006 (Kok., s. I-7251, 33 kohta) ja asia C-3/10, Affatato, määräys 1.10.2010 (40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 – Edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Marrosu ja Sardino, tuomion 47 kohta ja edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Vassilakis, määräyksen 121 kohta.

36 – Julkisasiamies Poiares Maduro puolestaan keskittyi asiassa Vassallo sekä asiassa Marrosu ja Sardino 20.9.2005 antamansa yhteisen ratkaisuehdotuksen 27–50 kohdassa nimenomaan arvioimaan, mitkä ovat hyväksyttäviä syitä julkisen ja yksityisen sektorin työnantajien erilaiseen kohteluun siltä osin kuin kyse on mahdollisista väärinkäytöksistä määrättävistä seuraamuksista.

37 – Ks. puitesopimuksen 5 lausekkeen otsikko ja sen 1 kohdan alkuosa.

38 – Puitesopimuksen 5 lausekkeen 2 kohdassa nimittäin jätetään jäsenvaltioille harkintavalta toteuttaa ”tarvittaessa” toimenpiteitä näillä aloilla. Puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 ja 2 kohdan sitovien oikeusvaikutusten eroista ks. mm. julkisasiamies Kokottin edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa Adeneler ym. 27.10.2005 antaman ratkaisuehdotuksen 72 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

väärinkäytöksiin, kun taas tässä tapauksessa erityiskohtelua lähestytään väärinkäytöksen mahdollisen olemassaolon näkökulmasta. [39]

2. Lausekkeen sanamuoto

51. Puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan tulkitsemiseksi on ensin tarkasteltava sen sanamuotoa. Saksan hallitus väittää, että lausekkeessa sallitaan nimenomaisesti julkisen sektorin ja yksityisen sektorin työsuhteiden erilainen kohtelu, ja väitteensä tueksi se vetoaa siihen, että lausekkeessa velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan huomioon sen sanamuodon mukaisesti ”erityisten alojen tarpeet”, tai – kuten ranskankielisessä versiossa todetaan – ”erityisten sektorien tarpeet”. Saksan hallituksen mukaan puitesopimuksen yleisten huomioiden 10 kohta [40] ja puitesopimuksen johdanto-osan kolmas kohta [41] tukevat tätä tulkintaa.

52. Puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdassa selvästikin annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa huomioon tiettyjen alojen erityispiirteet, jotka liittyvät nimenomaan kyseisillä aloilla harjoitettuun toimintaan. Lausekkeessa ilmaistun joustavuuden tarkoituksena on mahdollistaa kansallisten toimenpiteiden mukauttaminen kunkin alan toimintaympäristön käytännön realiteetteihin. Lausekkeen sanamuodossa ei kuitenkaan nimenomaisesti määrätä, että tämäntyyppistä erityiskohtelua voitaisiin soveltaa julkisen sektorin työsuhteisiin.

53. Tarkasteltaessa puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan eri kieliversioita [42] havaitaan, että sen saksankielisessä tekstissä

39 – Mielestäni vaikuttaa asianmukaiselta, että puitesopimuksen 5 lausekkeen 2 kohtaa sovellettaessa julkista sektoria kohdellaan erityisellä tavalla, koska palvelussuhteen syntymisen oikeudellisena muotona on usein yksipuolinen hallintotoimi eikä sopimus, minkä vuoksi tällaisen hallinnollisen toimen mahdollisen väärinkäytön seuraamuksena ei siis voi olla palvelussuhteen jatkaminen, johon vaadittaisiin uusi hallintotoimi, toisin kuin on tilanteessa, jossa määräaikainen työsopimus katsotaan toistaiseksi voimassa olevaksi sopimukseksi. Julkisasiamiehet Poiares Maduro (edellä alaviitteessä 34 mainitussa asiassa Marrosu ja Sardino 20.9.2005 annetun ratkaisuehdotuksen 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja Kokott (edellä alaviitteessä 11 mainituissa yhdistetyissä asioissa Angelidaki ym. 4.12.2008 annetun ratkaisuehdotuksen 117 kohta) ovat tarkastelleet muita julkisen sektorin palvelussuhteeseen liittyviä erityispiirteitä.

40 – ”Sopimuksen mukaisesti jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten on huolehdittava sopimuksen yleisten periaatteiden, vähimmäisvaatimusten ja määräysten soveltamista koskevista järjestelyistä, jotta *otettaisiin huomioon* kunkin jäsenvaltion tilanne ja tiettyjen *alojen ja ammattien*, myös kausiluontoisen työn, *olosuhteet*” (kursivointi tässä).

41 – ”Tässä sopimuksessa esitetään määräaikaiseen työsuhteeseen liittyvät yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset ja tunnustetaan, että niiden yksityiskohtaisessa soveltamisessa on *otettava huomioon erityiset* kansalliset, *alakohtaiset* ja kausiluontoiset *tilanteet*” (kursivointi tässä).

42 – Espanja (distintos sectores), tanska (bestemte sektorer), saksa (bestimmter Branchen), kreikka (ειδικών τομέων), englanti (specific sectors), ranska (secteurs spécifiques), italia (settori specifici), hollanti (bepaalde sectoren), puola (szczególnych gałęzi), portugali (sectores específicos), suomi (erityisten alojen) ja ruotsi (särskilda branscher).

käytetään muotoa ”bestimmter Branchen”, joka ranskaksi käännettäisiin pikemminkin vastineella ”branches déterminées” (määrätyt toimialat) kuin puitesopimuksen ranskankielisessä tekstissä käytetyllä vastineella ”secteurs spécifiques” (erityiset sektorit). Kuten komissio istunnossa vastasi tästä esittämääni kysymykseen, kyseinen ilmaisu viittaa pikemminkin teollisuuden, autoteollisuuden, terästeollisuuden, pankkialan, vakuutusalan ja mielestäni myös vaikkapa metallurgian, merenkulun, vähittäismyynnin ja terveydenhuollon kaltaisten elinkeinoalojen kuin yksityisen sektorin ja julkisen sektorin väliseen jaotteluun.

54. Kyseisessä 5 lausekkeessa käytettyä käsitettä olisi minusta tulkittava myös suhteessa kollektiivisen työoikeuden asiaankuuluviin kriteereihin, koska ”alaa” (branche) käytetään taloustieteellisenä käsitteenä muun muassa määrittämään erityisesti työehtosopimusten toimialakohtaista soveltamisalaa. Mielestäni pelkästään talousarvio- tai hallintolainsäädännön normeihin perustuva erottelu ei täytä näitä kriteerejä.

55. Näin ollen katson, että työnantajan oikeudellisella asemalla sen mukaan, onko työnantaja yksityis- vai julkisoikeudellinen oikeushenkilö, ei ole juuri merkitystä kyseisen lausekkeen soveltamisen kannalta.

3. Lausekkeen tarkoitus

56. On selvää, että oikeussääntöjen tulkinnassa on sanamuodon lisäksi otettava huomioon myös sen säädöksen yleiset tavoitteet, johon ne kuuluvat, sekä kyseisten oikeussääntöjen henki. [43]

57. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin puitesopimuksen yleisten huomioiden 6 kohdan sisältöön viitaten korostaa, [44] puitesopimuksen peruslähtökohtana on, että toistaiseksi voimassa olevat työsopimukset ovat sopimusmuoto, jota työsuhteissa olisi pääsääntöisesti käytettävä. Tällainen suuntautuminen ilmaisee puitesopimuksen allekirjoittaneiden osapuolten suhtautumista määräaikaisiin työsuhteisiin tietyllä varauksella, minkä puitesopimuksen olennaiset

43 – Heti alkuun on todettava, ettei tässä tapauksessa voida soveltaa direktiivin 1999/70 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa, puitesopimuksen johdanto-osan kolmannessa kohdassa ja sen 4 lausekkeessa tarkoitettua syrjintäkiellon periaatetta, johon Jansen vetoaa. Kyseisen säännön tavoitteena on nimittäin varmistaa, että määräaikaisella työsopimuksella työskenteleviä työntekijöitä kohdellaan samalla tavalla kuin toistaiseksi voimassa olevalla työsopimuksella työskenteleviä, eikä taata julkisella ja yksityisellä sektorilla työskentelevien määräaikaisten työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua.

44 – Toistaiseksi voimassa olevien työsopimusten luonne vallitsevana työsuhdemuotona tunnustetaan myös puitesopimuksen johdanto-osan toisen kohdan ensimmäisessä virkkeessä. Ks. myös vuokratyöstä 19.11.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/104/EY johdanto-osan 15 perustelukappale (EUVL L 327, s. 9).

määräykset vahvistavat,[45] toisin kuin on osa-aikatyötä koskevassa puitesopimuksessa, jolla pyritään suosimaan viimeksi mainittua työsuhdemuotoa.[46] Määräaikaisten työsopimusten tekeminen tai uudistaminen on toki täysin mahdollista. Tätä poikkeuksen yleiseen sääntöön muodostavaa mahdollisuutta on kuitenkin tulkittava suppeasti, kuten puitesopimuksen yleisten huomioiden 8 kohdasta[47] ja sen johdanto-osan toisesta kohdasta ilmenee[48] ja kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössäkin korostetaan.[49]

58. Kansallisen tuomioistuimen asia on tässä tapauksessa varmistaa, etteivät TzBfG:n 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen 7 kohdan säännökset käytännössä johda siihen, että puitesopimuksen johtava periaate toistaiseksi voimassa olevista työsopimuksista vallitsevana työsuhdemuotona tehdään tyhjäksi ja että kyseessä olevien intressien tasapaino, sellaisena kuin se on unionin oikeudessa luotu, vaarannetaan helpottamalla liikaa julkisen sektorin työnantajien mahdollisuutta turvautua perättäisiin määräaikaisiin työsopimuksiin.[50]

59. Mielestäni ei ole mitään päteviä perusteita asettaa – siltä osin kuin kyse on mahdollisuudesta työskennellä määräaikaisessa työsuhteessa – esimerkiksi kunnallista työntekijää eri asemaan kuin yksityiselle yhtiölle tai jopa voittoa tavoittelemattomalle oikeushenkilölle työskentelevää henkilöä, jos näillä kaikilla on samat työtehtävät. Niinpä julkisen sektorin, sellaisena kuin siihen viitataan implisiittisesti TzBfG:n 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen 7 kohdassa, ei pitäisi kuulua puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdassa mainitun ”erityisten alojen” käsitteen soveltamisalaan, sillä julkisen sektorin työntekijät voivat hoitaa täysin samoja työtehtäviä kuin yksityisen sektorin työntekijät. Näin ollen ei olisi perusteltavissa, että kyseisessä pykälässä tarkoitetun kaltaisia taloudellisia syitä ei hyväksyttäisikään määräaikaisuuden perusteluksi syyksi silloin, kun työntekijä työskentelee yksityisellä sektorilla.

60. Lisäksi sellainen puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdan tulkinta, jonka mukaan julkisen sektorin työsuhteita olisi kohdeltava erityisellä tavalla, on omiaan johtamaan jokseenkin epäyhtenäiseen

45 – Puitesopimuksen 1 lausekkeen määritelmän mukaan puitesopimuksella on kaksi tarkoitusta eli yhtäältä varmistaa syrjintäkiellon periaatteen soveltaminen määräaikaisten ja vakinaisten työntekijöiden välillä ja toisaalta laatia puitteet sellaisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi, jotka johtuvat perättäisten määräaikaisten työsopimusten käytöstä.

46 – Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta 15.12.1997 annettu neuvoston direktiivi 97/81/EY (EYVL L 14, s. 9). Ks. erityisesti tämän puitesopimuksen yleisten huomioiden 5 kohta.

47 – ”Määräaikaiset työsopimukset ovat tyypillisiä *tietyillä toimialoilla sekä tietyissä ammateissa ja toiminnoissa*, ja ne voivat sopia sekä työnantajalle että työntekijöille” (kursivointi tässä).

48 – ”Tämän sopimuksen osapuolet tunnustavat – –, että määräaikaiset työsopimukset vastaavat *tietyissä olosuhteissa* sekä työnantajien että työntekijöiden tarpeita” (kursivointi tässä).

49 – Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävästä tutkia konkreettisesti kansallisesta säännöksestä aiheutuvat vaikutukset ks. mm. edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Affatato, määräyksen 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

50 – Ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Impact, tuomion 87 kohta ja edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Deutsche Lufthansa, tuomion 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

työntekijöiden suojaan jäsenvaltioiden välillä, kun otetaan huomioon nykyiset erot erityisesti julkisten ja yksityisten elinten tehtävissä yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisessa. [51] Kun ajatellaan, että unionin oikeuden tavoitteena on lähentää kansallisia lainsäädäntöjä, ei olisi kovinkaan tarkoituksenmukaista sallia sitä, että yksityistä ja julkista sektoria kohdellaan eri tavalla perättäisille määräaikaisille työsopimuksille hyväksyttävien perusteltujen syiden osalta, sillä julkisen sektorin käsitteen soveltamisala vaihtelee liian paljon kussakin jäsenvaltiossa omaksuttujen näkemysten mukaan, kuten unionin tuomioistuin on jo korostanut. [52]

61. Lisäksi vaikuttaa siltä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella säännöksellä annettaisiin julkisen sektorin työnantajille sellaisia valtuuksia, joiden perusteella ne saattaisivat käyttää väärin määräaikaisia työsuhteita siltä osin kuin talousarvion painopisteistä päättäessään tällaiset työnantajat voisivat helposti itse luoda syyn tällaisen työsuhdemuodon käytölle ja myöntää näin itselleen vapautuksen työlainsäädännön olennaisten periaatteiden noudattamisesta. Tällaisella väärinkäytön riskillä on sitäkin suurempi vaikutus, kun otetaan huomioon, että selvitysten mukaan julkisen sektorin tarpeisiin palkataan nykyisin selvästi enemmän määräaikaisia toimihenkilöitä kuin vakinaisia virkamiehiä tai toimihenkilöitä, eikä tämä koske ainoastaan Saksaa vaan suurinta osaa Euroopan unionin jäsenvaltioista. [53]

62. Saksan hallitus päinvastoin väittää, ettei perustelluksi syyksi hyväksyttävän seikan määrittelyssä ole annettu etua julkisen sektorin työnantajille, koska niiden tilanne ei ole verrattavissa yksityisen sektorin työnantajien tilanteeseen. [54] Nordrhein-Westfalenin osavaltio puolestaan pitää tällaisen edun antamista julkisen sektorin työnantajille perusteltuna siltä osin kuin se vastaa asianmukaisella

51 – Nämä erot liittyvät eriäviin kansallisiin käytäntöihin, kuten siihen, työskentelevätkö esim. sairaanhoitajat pääasiallisesti julkisten sairaaloiden vai yleishyödyllisten säätiöiden palveluksessa.

52 – Asiassa C-519/09, May, annettu määräys 7.4.2011 (Kok., s. I-2761, 24 kohta; siinä lainataan asiaa 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974, Kok., s. 153, Kok. Ep. II, s. 219, 5 kohta), jossa muistutetaan, että ”oikeuskäytännössä on jo todettu, että koska SEUT 45 artiklan 4 kohtaan sisältyvässä julkishallinnon palvelussuhteita koskevassa poikkeuslausekkeessa ei tehdä asiaa koskevaa erottelua, on merkityksetöntä, onko työntekijä otettu palvelukseen työntekijänä, toimenhaltijana vai virkamiehenä tai onko hänen työsuhteensa julkisoikeudellinen vai yksityisoikeudellinen. Nämä oikeudelliset luonnehdinnat nimittäin vaihtelevat kansallisesta lainsäädännöstä toiseen eivätkä näin ollen voi tarjota unionin oikeuden vaatimusten mukaista tulkintakriteeriä”.

53 – Ks. mm. Fitte-Duval, A., ”Contrat à durée indéterminée dans la fonction publique: les risques d'une transposition inadaptée”, *Actualité juridique fonction publique (AJFP)*, 2007, s. 4 ja sitä seuraavat sivut.

54 – Saksan hallitus väittää, että ”yksityisellä sektorilla työnantaja itse määrittää työntekijöidensä toiminnan sisällön ja muodon markkinoilta saatujen varojen mukaisesti. Julkisella sektorilla ei ole tätä mahdollisuutta. Henkilöresursseja hallitaan talousarviolaissa määritellyn budjetin rajoissa. –– Määräaikaisia työsopimuksia voidaan käyttää vain, jos niihin on osoitettu vastaavat määrärahat talousarviosta”.

tavalla näihin työnantajiin kohdistuviin erityisiin budjettirajoitteisiin, joita on hyvitettävä tavallista suuremmalla joustamisella työntekijöiden palkkaamisessa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tätä seikkaa pohtiessaan, että julkinen työnantaja saa tehdä ainoastaan sellaisia sitoumuksia, jotka kuuluvat talousarviota koskevan lainsäädännön piiriin, ja että talousarviot laaditaan tavallisesti ainoastaan rajatulle ajanjaksolle.

63. Direktiivin 1999/70 antamiseen johtaneesta ehdotuksesta [55] kuitenkin ilmenee, että 5 lausekkeessa tarkoitettujen ”erityisten alojen tarpeiden” huomioon ottamisesta seuraava täytäntöönpanon joustavuus on yhdistettävä siihen seikkaan, että ”pk-yritysten eritysasemaan” on selvästikin kiinnitetty ”erityistä huomiota” puitesopimusta laadittaessa, kuten EY 137 artiklan 2 kohdassa (josta on tullut SEUT 153 artikla) [56] edellytetään. Kyseisessä ehdotuksessa komissio vakuuttaa, että sen mainitsemista puitesopimuksen määräyksistä, kuten 5 lausekkeesta, ”näkyy, että työmarkkinaosapuolet ovat pyrkineet jättämään liikkumavaraa sopimuksen mukaisten oikeuksien ja velvollisuuksien täytäntöönpanoon, ja tämän vuoksi erityisten alojen työntekijöiden ja yritysten sekä eri työntekijä- ja yritysryhmien, varsinkin pk-yritysten, erityistarpeet voidaan ottaa huomioon”. [57]

64. Direktiivin valmisteluasiakirjoissa ei kuitenkaan mainita, että julkiselle sektorille olisi 5 lauseketta laadittaessa varattu erityinen kohtelu. Niistä ei synny sellaista vaikutelmaa, että kyseisellä sektorilla täytettävänä olevat toimet olisivat perinteisesti tai jopa luonteeltaan olleet määräaikaisia, toisin kuin voi tapahtua tietyillä toimialoilla.

65. Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että mielestäni puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan perättäisten määräaikaisten työsopimusten tekeminen sallitaan talousarvioon liittyvistä syistä ja jonka mukaan nämä syyt koskevat yksinomaan julkista sektoria.

55 – Ehdotuksen neuvoston direktiiviksi EY:n teollisuuden ja työnantajien keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta, 28.4.1999 (KOM(1999) 203 lopullinen, s. 6 ja 7), perustelujen 26–31 kohta.

56 – Kyseisen artiklan mukaan sosiaalipolitiikan alalla annetuissa direktiiveissä on vältettävä ”säätämästä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia tai oikeudellisia rasituksia, jotka vaikeuttaisivat pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä”. Ks. myös puitesopimuksen yleisten huomioiden 11 kohta.

57 – Edellä alaviitteessä 55 mainitun direktiiviehdotuksen perustelujen 30 kohta sekä s. 26 (liite).

C *Mahdollisuus turvautua talousarvioon perustuvaan perusteltuun syyhyn perättäisen määräaikaisten työsopimusten uudistamiseksi*

66. Myös kolmas ennakkoratkaisukysymys, joka on jaettu neljään osaan, koskee puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen ”perusteltujen syiden” käsitteen tulkintaa.

67. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta ennen kaikkea sitä, sallitaanko mainitussa lausekkeessa sellaisten osavaltion talousarviolain 7 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen ja TzBfG:n 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen 7 kohdan kaltaisten kansallisten säännösten soveltaminen, joiden mukaan perättäisiä määräaikaisia työsopimuksia voidaan uudistaa jo pelkästään sillä perusteella, että työntekijän palkka maksetaan talousarviomäärärahoista, jotka on tarkoitettu määräaikaisia työsuhteita varten.

68. Erityisesti se haluaa tietää, riittävätkö osavaltion talousarviolain 7 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä määritellyt, erityisesti ”ylimääräisten työntekijöiden (Aushilfskräfte) työllistämiseen” käytettäviä toimia koskevat kriteerit täyttämään edellytykset, jotka unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetaan puitesopimuksen 5 lausekkeessa tarkoitetun perustellun syyn olemassaolon toteamiseksi sekä puitesopimuksen tarkoituksen ja tavoitteen noudattamiseksi. Lisäksi kansallisen tuomioistuimen mukaan Bundesarbeitsgericht on katsonut, että TzBfG:n mukaan tilapäisesti poissa olevan vakinaisen toimenhaltijan tehtävien ja määräaikaisen työntekijän tehtävien välillä ei tarvitse olla yhteyttä, ja nämä tehtävät saattavat liittyä todellisuudessa työnantajan tavanomaiseen ja pysyvään toimintaan. [58] Tarkempien yksityiskohtien osalta viittaan itse kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen, joka on esitetty edellä kokonaisuudessaan.

69. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua käsitettä ”perustellut syyt” on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan tietylle toiminnalle ominaisia täsmällisiä ja konkreettisia olosuhteita, jotka ovat siten sellaisia, että niillä voidaan tässä nimenomaisessa asiayhteydessä perustella perättäisten määräaikaisten työsopimusten käyttöä. Nämä olosuhteet voivat olla esimerkiksi seurausta niiden työtehtävien erityisluonteesta, joiden hoitamiseksi kyseiset

58 – Huomattakoon, että ennen TzBfG:tä eli ennen direktiivin 1999/70 saattamista osaksi Saksan lainsäädäntöä voimassa ollut laki oli liberaalimpi suhteessa mahdollisuuteen tehdä määräaikaisia työsopimuksia ilman työnantajan toimintaan liittyvää perusteltua syytä (ks. tästä julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 20 mainitussa asiassa Mangold, 10 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

sopimukset on tehty, sekä näille tehtäville luontaisista ominaispiirteistä tai mahdollisesti jäsenvaltion toiminnasta sen pyrkiessä perusteltuun sosiaalipoliittiseen tavoitteeseen. [59]

70. Perustellun syyn, johon työnantaja vetoaa, on liityttävä suoraan määräaikaisella työsopimuksella työskentelevän työntekijän hoitamiin työtehtäviin, joiden on lähtökohtaisesti oltava väliaikaisia. Itse asiassa puhtaasti muodollinen säännös, jolla perättäisten määräaikaisten työsopimusten käyttöä ei erityisesti perustella kyseisen toiminnan erityispiirteisiin tai harjoittamisolosuhteisiin liittyvien objektiivisten tekijöiden olemassaololla, sisältää todellisen vaaran tämäntyyppisten sopimusten väärinkäytöstä, eikä se tästä syystä sovi yhteen puitesopimuksen tavoitteen ja tehokkaan vaikutuksen kanssa. [60]

71. Tässä tapauksessa katson Jansenin ja komission tapaan, että osavaltion talousarviolain 7 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen ja TzBfG:n 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen 7 kohdan säännökset, joiden mukaan määräaikaisten työsopimusten käytön perusteeksi riittää jo tarvittavien talousarviomäärärahojen olemassaolo tähän tarkoitukseen, on muotoiltu liian yleisesti ja abstraktisti ilman konkreettista yhteyttä työsopimuksessa tarkoitetun toiminnan sisältöön ja harjoittamisedellytyksiin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa tästä, että määräaikaisella työsopimuksella palvelukseen otettavan työntekijän toimintaan viitataan osavaltion talousarviolain 7 §:n 3 momentissa ainoastaan käyttämällä ”ylimääräisen työntekijän (Aushilfskraft)” käsitettä. Mielestäni mainittu talousarviolainsäädännön sääntö ei yksinään muodosta riittävän konkreettista perustetta määräaikaisten sopimusten käytölle unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetyllä tavalla, sillä sen perusteella palkatun henkilön hoitamat tehtävät eivät ole selkeästi yksilöityjä tai yksilöitävissä. Tämäntyyppisten säännösten perusteella ei voida arvioida, onko määräaikaisen sopimuksen uudistaminen ollut tässä tapauksessa tosiasiallisesti tarkoituksenmukaisempaa kuin sen muuttaminen toistaiseksi voimassa olevaksi sopimukseksi työsuhteen vakinaistamiseen pyrkivänä menetelmänä.

72. On huomattava, että nyt käsiteltävässä riita-asiassa kyseessä olevista määräaikaisista työsopimuksista viimeisen perusteena ei ollut vain yhden poissa olevan työntekijän tilapäinen sijaistaminen, vaan talousarviomäärärahojen vapautuminen useiden Landgericht Kölnin työntekijöiden ottamien palkattomien erityislomien ja työajan lyhentämisen seurauksena. Näiden määrärahojen vapautumisesta syntynyttä joustoa on selvästikin käytetty Jansenin palkkaamiseksi työtehtäviin, joille työnantajalla on pysyvästi tarvetta, eikä jouston käyttö siis ole perustunut työntekijän hoidettavaksi annettavien työtehtävien luonteeseen tai ominaispiirteisiin.

59 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Koukou, määräyksen 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

60 – Ks. em. yhdistetyt asiat Angelidaki ym., tuomion 98 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia Deutsche Lufthansa, tuomion 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

73. Myös riidanalaisten kansallisten säännösten vaikeaselkoisuus ja niissä julkisen sektorin työnantajille suotu vapaus ovat omiaan johtamaan juuri sellaisiin väärinkäytöksiin, joita puitesopimuksella on tarkoitus estää, koska – kuten komissio korostaa – julkista varainhoitoa koskevaan lainsäädäntöön perustuvien työsopimusten määräaikaisuus ei ole ulkoinen seikka, vaan tekijä, johon lainsäätäjä voi hyvin vaikuttaa ja jota se voi muuttaa, toisin sanoen sellainen sisäinen seikka, jota voidaan mielin määrin työstää.

74. Lopuksi on huomattava, että mainitut talousarvioon liittyvät seikat eivät kuulu sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin, sellaisina kuin niitä sovelletaan työoikeudessa. [61] Nyt käsiteltävän pääasian asiayhteydessä ei siis voida katsoa, että perättäisten määräaikaisten työsopimusten käyttöä voitaisiin perustella sellaisilla erityisillä olosuhteilla, jotka johtuvat pyrkimisestä tällaiseen perusteltuun tavoitteeseen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. [62]

75. Ylimääräisenä huomautuksena esitän, että mielestäni puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun ”perustellun syyn” (ranskaksi ”raisons objectives”) käsitettä koskevan oikeuskäytännön perusteella esittämääni analyysia ei ole mahdollista täydentää soveltamalla tässä yhteydessä saman sopimuksen 4 lausekkeessa [63] mainitun ”asiallisten syiden” (samoin ”raisons objectives” ranskaksi) käsitteen tulkintaan liittyvää oikeuskäytäntöä, mistä käytiin keskustelua suullisessa käsittelyssä. On totta, että unionin tuomioistuin on tunnustanut näiden kahden käsitteen olevan lähellä toisiaan ja määritellyt ne jokseenkin samaan tapaan [64] analogisesti päättelemällä. [65]

76. Syrjintäkiellon periaatetta koskevassa 4 lausekkeessa tarkoitetut ”asialliset syyt” liittyvät kuitenkin aivan eri asiayhteyteen kuin määräaikaisten työsopimusten väärinkäytöksiä ehkäiseviä toimenpiteitä koskevassa 5 lausekkeessa mainitut ”perustellut syyt”. Näissä lausekkeissa mainituilla perustelluilla tai asiallisilla ”syillä” on toisin sanoen eri kohde. Näiden kahden sanamuodoltaan lähes samanlaisen käsitteen rinnastaminen saattaisi myös johtaa kehäpäätelmään. Unionin tuomioistuimen kummallekaan näistä käsitteistä antama tulkinta ei mielestäni voi muodostaa arviointiperusteita, joita voitaisiin soveltaa

61 – Ks. äskettäinen esimerkki mahdollisesti hyväksyttävästä sosiaalipoliittisesta tavoitteesta asiassa C-151/10, Dai Cugini, määräys 7.4.2011 (47 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

62 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 11 mainitut yhdistetyt asiat Angelidaki ym., tuomion 96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

63 – Puitesopimuksen 4 lausekkeen mukaan määräaikaisiin työntekijöihin ei saa soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin vastaaviin vakinaisiin työntekijöihin, ellei siihen ole asiallisia syitä.

64 – Edellä alaviitteessä 33 mainitussa asiassa Del Cerro Alonso annetussa tuomiossa (56–59 kohta), joka koskee puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettua ”samaa asiallisten syiden käsitettä”, yhteisöjen tuomioistuin katsoi tämän käsitteen edellyttävän sitä, että kyseessä olevaa erilaista kohtelua voidaan perustella sillä, että on olemassa kyseessä olevalle työehdolle ominaisia täsmällisiä ja konkreettisia seikkoja siinä erityisessä asiayhteydessä, johon työehto kuuluu, ja näin on oltava objektiivisten ja läpinäkyvien arviointiperusteiden perusteella, jotta voidaan varmistaa, että kyseinen erilainen kohtelu vastaa todellista tarvetta, että sillä voidaan saavuttaa asetettu tavoite ja että se on tätä varten tarpeellinen.

65 – Ks. asia C-486/08, Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols, tuomio 22.4.2010 (Kok., s. I-3527, 42 ja 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); siinä unionin tuomioistuin katsoi palautettuaan ensin mieleen puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun ”perusteltujen syiden” käsitettä koskevan oikeuskäytäntönsä sisällön, että ”sama tulkinta on vastaavasti tehtävä saman, määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitetun asiallisten syiden käsitteen osalta”.

täysin samalla tavalla toiseen käsitteeseen, sillä vaikka käsitteillä on lähtökohtaisesti samankaltainen merkitys, ne kuuluvat kuitenkin eri yhteyksiin. Ratkaisevaa on määrittää se, mitkä tapahtumat kelpaavat 4 lausekkeessa tarkoitetuiksi ”asiallisiksi syiksi” ja mitkä 5 lausekkeessa tarkoitetuiksi ”perustelluiksi syiksi”.

77. Etenkään puitesopimuksen 4 lauseketta koskevaa sääntöä, jonka mukaan ”taloudellinen henkilöstöhallinto on talousarvioon liittyvä näkökohta, jolla ei voida perustella syrjintää”,[66] ei mielestäni voida sellaisenaan soveltaa sen toteamiseksi, että talousarvioon liittyviä näkökohdilla ei voitaisi perustella perättäisten määräaikaisten työsopimusten käyttöä. Mielestäni ei voida – toisin kuin syrjivien käytäntöjen tapauksessa – järjestelmällisesti sulkea pois sitä mahdollisuutta, että perättäisten määräaikaisten työsopimusten käyttö on perusteltavissa myös puhtaasti taloudellisilla syillä. Puitesopimuksen 5 lausekkeen tarkoituksen mukaista ei mielestäni tosin olisi se, että työnantajan sallittaisiin vedota yleisesti talousarviorajoituksiin tämänkaltaisina ”perusteltuina syinä”. Mielestäni tällaiset taloudelliset rajoitteet on kuitenkin oikeutettua ottaa huomioon, jos ne liittyvät muihin, esimerkiksi sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin, koulutuksen edistämiseen tai ympäristönsuojeluun liittyviin syihin, jotka johtuvat valtion ohjeistuksista. Jos siis talousarvioon on sisällytetty erityinen, esimerkiksi työttömien nuorten työelämään paluun edistämiseen tarkoitettu budjettikohta, julkisen sektorin työnantajan pitäisi voida perustella perättäisten määräaikaisten työsopimusten käyttöä tällaisella talousarviolinjauksella, jolla on täsmällinen syy ja jonka vaikutus on ajallisesti rajattu.

78. Mielestäni puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdan tulkintaa koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti ratkaisevaa vaikuttaa olevan se, että kansallinen tuomioistuin varmistaa, että esitetyllä perusteella on todellakin suora ja tosiasiallinen kausaalisuhde sen toiminnan kanssa, jota perättäisillä määräaikaisilla työsopimuksilla palkatun työntekijän pitäisi harjoittaa.

79. Joka tapauksessa katson, että koska nyt tarkasteltavan kaltainen lainsäädäntö ei ole sisällöltään riittävän täsmällinen ja konkreettinen, unionin tuomioistuimen olisi vastattava kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen a-kohtaan kieltävästi.

66 – Ks. edellä alaviitteessä 65 mainittu asia Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols, tuomion 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

80. Kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen b–d-kohtaan ei ole siten tarpeen vastata.

1. Puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohdan tulkinta

82. Puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohdan mukaan puitesopimuksen täytäntöönpano ei ole pätevä peruste työntekijöiden suojan yleisen tason heikentämiselle sopimuksen soveltamisalalla.

D *Heikentämiskieltoa koskeva lauseke*

83. Täsmennän heti alkuun, että – kuten jo totesin erään aiemman asian [68] yhteydessä ja kuten Saksan hallitus korostaa – tätä määräystä pitäisi pikemminkin kutsua avoimuuslausekkeeksi, jolla asetetaan velvoite esittää avoimesti lainsäädäntöuudistuksen perusteena olevat syyt, kuin standstill-lausekkeeksi.

81. Neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko Saksan positiivinen oikeus [67] puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohdan vastainen siltä osin kuin perättäisten määräaikaisten työsopimusten tekemistä talousarvion vuoksi koskeva perustelu on otettu yleisesti käyttöön koko julkishallinnossa, kun se ennen direktiivin 1999/70 voimaantuloa oli käytössä ainoastaan korkeakouluopetuksen alalla. Lisäksi kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, mitä oikeudellisia seurauksia heikentämiskieltoa koskevan lausekkeen mahdollisella noudattamatta jättämisellä on pääteltävä olevan siltä osin kuin kyse on kansallisen lainsäädännön soveltamisesta.

84. Koska puitesopimuksen määräykset ovat ainoastaan vähimmäisvaatimuksia, jäsenvaltioiden toimenpiteet ovat tällä alalla sallittuja joko sen aiemmassa lainsäädännössä säädettyä suotuisampien säännösten antamiseksi tai jopa heikentämiseksi edellyttäen, että puitesopimuksen tavoitteeksi asetettua vähimmäissuojaa ei aliteta ja että työntekijöiden suojan yleinen taso ei heikkene.

67 – Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa perusteluissaan sekä TzBfG:n 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen 7 kohtaan että Bundesarbeitsgerichtin oikeuskäytäntöön.

68 – Ks. asiassa C-98/09, Sorge, tuomio 24.6.2010, antamani ratkaisuehdotuksen 40 kohta (Kok., s. I-5837).

85. Puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohdassa ei nimittäin kielletä alentamasta kansallisessa lainsäädännössä tarjottua suojaa määräaikaisten työsuhteiden alalla. Tällainen alentaminen sallitaan kuitenkin vain kahdella edellytyksellä, joiden on täytyttävä samanaikaisesti, [69] mistä seuraa, että jos jompikumpi edellytyksistä ei toteudu, kansallinen lainsäädäntö kuuluu puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohdassa tarkoitetun kiellon piiriin. [70] Nämä edellytykset ovat seuraavat:

– jotta suojan heikentäminen voitaisiin sallia, se ei ensinnäkään saa liittyä puitesopimuksen täytäntöönpanoon; [71] näin estetään jäsenvaltioita käyttämästä direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä velvollisuuksiaan ”tekosyynä” kansalliseen lainsäädäntöön tekemilleen muutoksille [72]

– toiseksi lainsäädäntöön tehty muutos ei saa heikentää määräaikaisten työntekijöiden suojan yleistä tasoa; tämän edellytyksen täyttymistä arvioitaessa on otettava huomioon lakiuudistuksessa tarkoitettujen työntekijöiden lukumäärä [73] sekä työntekijöitä suojaava lainsäädäntö kokonaisuudessaan, ja suojan heikkeneminen voidaan korvata kokonaisvaltaisesti muilla työntekijöille tarjottavilla takeilla. [74]

86. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa näistä kriteereistä ensimmäisen soveltaminen edellyttäisi sitä, että riidanalaisella lainsäädännöllä tehdyn muutoksen tosiasiallisena tarkoituksena on ollut saattaa direktiivi 1999/70 ja sen liitteenä oleva puitesopimus osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja tämän arvioimisessa voidaan huomioida myös varsinaisen täytäntöönpanolain jälkeen annetut kansallisen säännökset, joilla täydennetään tai muutetaan alkuperäistä lakia.

87. Nordrhein-Westfalenin osavaltion ja Saksan hallituksen mukaan asia ei ole näin. Ne viittaavat kumpikin direktiiviä 1999/70 edeltäneeseen oikeuskäytäntöön ja esittävät, että riidanalainen talousarviota koskeva peruste sallittiin positiivisessa oikeudessa jo ennen TzBfG:n ja erityisesti sen 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen 7 kohdan voimaantuloa. Niiden mukaan TzBfG:ssä on yksinkertaisesti kodifioitu Bundesarbeitsgerichtin oikeuskäytäntö siihen mitään lisäämättä. Toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää, Nordrhein-Westfalenin osavaltio ja Saksan hallitus väittävät yksimielisesti, että talousarviorajoituksia koskevaa perustetta sovellettiin jo ennestään koko julkishallinnossa. Tämän näkemyksen tueksi Saksan hallitus

69 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 68 mainittu asia Sorge, tuomion 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-20/10, Vino, määräys 11.11.2010 (32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

70 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Berkizi-Nikolakaki, määräyksen 76 kohta.

71 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 69 mainittu asia Vino, määräyksen 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

72 – Ks. edellä alaviitteessä 68 mainitussa asiassa Sorge antamani ratkaisuehdotuksen 40 kohta ja julkisasiamies Kokottin edellä alaviitteessä 11 mainituissa yhdistetyissä asioissa Angelidaki ym. antaman ratkaisuehdotuksen 127 kohta.

73 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Koukou, määräyksen 121 kohta.

74 – Ibid., määräyksen 122 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

viittaa TzBfG:n antamista edeltäneisiin lainvalmistelutöihin ja lainaa asiaankuuluvia otteita lakiesityksestä.

88. Komissio puolestaan katsoo, ettei riidanalaisilla säännöksillä ole mitään yhteyttä direktiivin 1999/70 täytäntöönpanoon ja ettei Saksan lainsäätäjä myöskään ole nimenomaisesti viitannut täytäntöönpanovelvoitteeseen riidanalaisen lakiuudistuksen perusteluissa. Näin ollen komissio katsoo, kuten molemmat edellä mainitut huomautuksia esittäneet osapuolet, että riidanalaiset TzBfG:n säännökset eivät ole ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Ainoastaan Jansenilla on tästä vastakkainen näkemys.

89. Joka tapauksessa on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä arvioida, toteutuuko tämä ensimmäinen kriteeri vai ei, sillä se edellyttää Saksan positiivisen oikeuden kehityksen tarkastelua, vaikkakin sen on arvioinnissaan seurattava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä annettuja ohjeita.

90. Jos tässä tapauksessa sovelletaan toista edellä mainituista kriteereistä – mikä siis edellyttää sitä, että kansallinen tuomioistuin on ensin todennut ensimmäisen kriteerin täyttyvän –, nyt riitautetulla lainsäädännöllä tehdyn muutoksen vaikutuksena on oltava määräaikaisten työntekijöiden suojan yleisen tason alentaminen.

91. Jansenin mukaan suojan taso on heikentynyt merkittävästi aiempaan lainsäädäntöön verrattuna, koska talousarviota koskevaa perustetta määräaikaisiin työsopimuksiin sovelletaan nyttemmin koko julkishallinnossa ja täysin systemaattisesti ottamatta huomioon määräaikaisesti palkatun työntekijän hoitamien tehtävien kestoa ja sisältöä.

92. Saksan hallitus sen sijaan katsoo, että alun perin ainoastaan korkeakouluopetuksen alalla sovelletun talousarviota koskevan perusteen soveltamisalan laajentaminen koko julkishallintoon ja sen kodifiointi TzBfG:llä täsmensi sisäisen positiivisen oikeuden sisältöä ja paransi näin määräaikaisille työntekijöille tarjottua suojaa.

93. Kun otetaan huomioon nämä vastakkaiset näkemykset, Landesarbeitsgericht Kölnin tehtäväksi jää myös ratkaista se, voidaanko puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohdan soveltamiselle asetetun toisen kriteerin katsoa tässä tapauksessa täyttyvän, kun muistetaan, että puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohdan soveltamisalaan voi kuulua ainoastaan senlaajuinen huonontaminen, joka voi vaikuttaa määräaikaisia työsopimuksia koskevaan kansalliseen säännöstöön kokonaisuudessaan. Tässä yhteydessä kansallisen tuomioistuimen on erityisesti varmistettava, että pääasiassa kyseessä oleva lakiuudistus koskee merkittävää osaa määräaikaisella sopimuksella työskentelevistä henkilöistä kyseisessä jäsenvaltiossa, sekä arvioitava sen soveltamisala suhteessa kaikkiin muihin takeisiin, jotka

TzBfG:ssä tarjotaan tämän työntekijäryhmän suojelun varmistamiseksi. [75]

2. Puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohdan mahdollisen rikkomisen oikeudelliset seuraukset

94. Landesarbeitsgericht Kölnin viimeinen kysymys koskee sitä, onko sillä velvollisuus jättää soveltamatta kyseisiä kansallisia säännöksiä, jos ne osoittautuvat puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohdan vastaisiksi.

95. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä [76] ja aiemmista ratkaisuehdotuksistani [77] käy selvästi ilmi, ettei kyseisellä lausekkeella voi olla välitöntä oikeusvaikutusta, tässä tapauksessa vertikaalista. Kuten Nordrhein-Westfalenin osavaltio muistuttaa, puitesopimuksen 8 lausekkeessa ei aseteta jäsenvaltioille mitään konkreettisia velvoitteita, eikä yksityinen oikeussubjekti voi vedota siihen kansallisessa tuomioistuimessa, toisin kuin esimerkiksi 4 lausekkeen 1 kohtaan, joka on sisällöltään ehdoton ja riittävän täsmällinen. [78]

96. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta ei suoraan velvoiteta jättämään soveltamatta kansallisen lainsäädännön säännöksiä, joiden sisältö nyt on riitautettu puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohdan perusteella.

97. Kaikilla kansallisilla tuomioistuimilla on kuitenkin velvollisuus noudattaa kansallisen oikeutensa tulkinnassa unionin oikeuden vaatimuksia täyttääkseen SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan (entisen EY 249 artiklan kolmannen kohdan) edellytykset, ja tämä koskee myös Landesarbeitsgericht Kölniä, kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut. [79] Tämä merkitsee erityisesti sitä, että kyseisen tuomioistuimen on mahdollisuuksien mukaan tulkittava riidanalaisia säännöksiä puitesopimuksen ja sen asiaankuuluvien määräysten sanamuodon ja tarkoituksen perusteella varmistaakseen, että sillä tavoiteltu tulos saavutetaan. [80]

75 – Ks. edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Koukou, määräyksen 119 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja edellä alaviitteessä 68 mainittu asia Sorge, tuomion 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen.

76 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 68 mainittu asia Sorge, tuomion 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Deutsche Lufthansa, tuomion 51 kohta.

77 – Ks. edellä alaviitteessä 68 mainitussa asiassa Sorge antamani ratkaisuehdotus, 58 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

78 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Impact, tuomion 59 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

79 – Lisäksi on muistettava, että direktiivin 1999/70 2 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ”toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joiden avulla ne voivat jatkuvasti taata tässä direktiivissä säädettyjen tulosten saavuttamisen”.

80 – Ks. edellä alaviitteessä 68 mainittu asia Sorge, tuomion 51 kohta ja sitä seuraavat kohdat; samassa asiassa antamani ratkaisuehdotuksen 65 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Deutsche Lufthansa, tuomion 52 kohta ja sitä seuraavat kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen.

VI Ratkaisuehdotus

98. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Landesarbeitsgericht Kölnin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) 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 määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että kansallisen tuomioistuimen on mahdollista ottaa ”perustellun syyn” olemassaoloa arvioitaessa huomioon se, kuinka monta perättäistä määräaikaista työsopimusta on edeltänyt tarkasteltavana olevaa sopimuksen uudistamista ja kuinka pitkän ajanjakson asianomainen työntekijä on aiemmin työskennellyt perättäisten määräaikaisten työsopimusten perusteella.

2) Puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että julkisen ja yksityisen sektorin välille tehtäisiin ero arvioitaessa kyseisessä lausekkeessa tarkoitetun ”perustellun syyn” olemassaoloa.

3) Puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle talousarvioperusteisiin pohjautuvalle lainsäädännölle, joka on luonteeltaan liian yleinen täyttääkseen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä määritellyt vaatimukset, jotka koskevat kyseisessä lausekkeessa tarkoitettuja perusteltuja syitä määräaikaisten työsopimusten uudistamista varten.

4) Jäsenvaltio rikkoo puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohtaa, kun se ottaa yleisesti koko julkishallinnossa käyttöön kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvän talousarviota koskevan perusteen määräaikaiseen työsuhteeseen turvautumiseksi ja kun kansallisessa positiivisessa oikeudessa tällainen peruste oli ennen direktiivin 1999/70 antamista käytössä vastaavassa muodossa ainoastaan julkishallinnon

suppeammilla osa-alueilla, jos seuraavat seikat täyttyvät, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistettava:

– yhtäältä tällaisten muutossäännösten perusteena on käytetty direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja

– toisaalta muutossäännökset ovat heikentäneet määräaikaisten työntekijöiden suojan yleistä tasoa, mitä arvioidaan ottamalla huomioon säännösten soveltamisalaan kuuluvien työntekijöiden lukumäärä sekä määräaikaisia työsuhteita koskeva kansallinen lainsäädäntö kokonaisuudessaan.

Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo edellä esitettyjen arviointikriteerien perusteella, että riidanalainen kansallinen säännös on puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohdan vastainen, sillä ei ole velvollisuutta jättää soveltamatta kyseistä säännöstä vaan ainoastaan velvollisuus tulkita sitä unionin oikeuden mukaisella tavalla.