KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NIILO JÄÄSKINEN
esitatud 15. septembril 2011 [1]

I. Sissejuhatus

1. Landesarbeitsgericht Kölni (Kölni kõrgeim piirkondlik töökohus, Saksamaa) esitatud eelotsusetaotlus puudutab nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivile 1999/70/EÜ (milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta) [2] lisatud 18. märtsil 1999 sõlmitud raamkokkuleppe tähtajaliste töölepingute kohta (edaspidi „raamkokkulepe") klausli 5 lõike 1 ja klausli 8 punkti 3 tõlgendamist.

2. Eelotsusetaotlus on esitatud Sylvia Janseni ja tema tööandja, Land Nordrhein-Westfaleni õigusasutuse vahelises kohtuvaidluses seoses viimase lepingu lõppemisega järjestikuste tähtajaliste töölepingute jadas, mille alusel S. Jansen töötas katkematult ligi 9 aastat Landgericht Kölni (Kölni piirkondlik kohus) teenistuses, kusjuures kõnealuses lepingus oli täpsustatud, et see on sõlmitud ajutiselt vabanenud eelarvevahenditest tulenenud põhjustel.

3. Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab, et põhikohtuasja puhul ei ole tegemist ebatüüpilise üksikjuhtumiga, vaid pigem on tegemist tihti esineva olukorraga. Kohtuistungil kinnitas S. Janseni esindaja, et asjaomaste sätete ärakasutamise tõttu on tunduvalt suurenenud töölevõtmine tähtajalise töölepingu alusel ning et tema hinnangul on veel 100 000 inimest huvitatud isikuga sarnases olukorras, st samade eelarveliste põhjendustega sõlmitud lepingute alusel tööle võetud.

4. Sisuliselt küsib Landesarbeitsgericht Köln Euroopa Kohtult seni käsitlemata moel ühelt poolt, kas samade poolte vahel järjestikku sõlmitud tähtajaliste töölepingute arvu või kogukestust tuleb võtta arvesse juhul, kui hinnatakse, kas sellise lepingu sõlmimisel on objektiivne alus raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tähenduses.

1 – Algkeel: prantsuse.
2 – EÜT L 175, lk 43; ELT eriväljaanne 05/03, lk 368.

5. Teiselt poolt palutakse Euroopa Kohtul otsustada, kas raamkokkuleppe klausli 5 lõige 1 võimaldab lubada üksnes avaliku sektori tööandjatel kasutada sellise objektiivse aluse õigustamiseks teatavat põhjendust, mis käesoleval juhul on majanduslik, ning mil määral võib asjaomase ametiasutuse võetud eelarvemeetmeid kasutada selles osas kui konkreetset alust.

6. Lõpuks esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus veel küsimuse, mis sarnaneb Euroopa Kohtus juba käsitletud eelotsuse küsimustega ning mis puudutab raamkokkuleppe klausli 8 lõikega 3 (mida õiguskirjanduses nimetatakse tavaliselt „mittevähendamise klausliks") seotud nõudeid ja selle võimaliku rikkumise õiguslikke tagajärgi.

II. Õiguslik raamistik

A. *Liidu õigusnormid*

7. Direktiiv 1999/70 põhineb EÜ artikli 139 lõikel 2 (nüüd ELTL artikli 155 lõige 2) ning selle eesmärk on artikli 1 kohaselt „jõustada tööandjate ja töövõtjate üldorganisatsioonide (ETUC, UNICE ja CEEP) vahel […] sõlmitud raamkokkulepe […], mis on direktiivile lisatud".

8. Direktiivi 1999/70 põhjenduses 17 on täpsustatud: „raamkokkuleppes kasutatud mõistete puhul, mida seal ei ole konkreetselt määratletud, lubab direktiiv liikmesriikidel need määratleda kooskõlas siseriikliku õiguse või praktikaga, nagu seda tehakse samalaadseid mõisteid kasutavate muude sotsiaalvaldkonda käsitlevate direktiivide puhul, tingimusel et kõnealused määratlused järgivad raamkokkuleppe sisu".

9. Raamkokkuleppe preambuli teises lõigus on sätestatud:

„Käesoleva kokkuleppe pooled tunnistavad, et määramata tähtajaga töölepingud on praegu ja tulevikus üldine töösuhte vorm tööandjate ja töötajate vahel. Samuti tunnistavad nad, et teatavatel juhtudel vastavad tähtajalised töölepingud nii tööandjate kui ka töötajate vajadustele."

10. Preambuli kolmanda lõigu kohaselt määratakse raamkokkuleppes kindlaks tähtajalise töö üldpõhimõtted ja miinimumnõuded, kehtestades eelkõige üldraamistiku, mille eesmärk on tagada tähtajaliste töötajate võrdne

kohtlemine, kaitstes neid diskrimineerimise eest, ja kasutada tähtajalisi töölepinguid tööandjatele ja töötajatele vastuvõetaval alusel.

11. Raamkokkuleppe üldkaalutluste punktid 6, 7, 8 ja 10 on sõnastatud järgmiselt:

„6. määramata tähtajaga töölepingud on üldine töösuhete vorm ning need aitavad kaasa töötajate elukvaliteedi ja töö tulemuslikkuse paranemisele;

7. objektiivsetele alustele tuginevate tähtajaliste töölepingute kasutamine aitab vältida kuritarvitusi;

8. teatavate sektorite, kutse- ja tegevusalade puhul on tähtajalised töölepingud tüüpiline töötamise vorm ning võivad sobida nii tööandjatele kui ka töötajatele;

[…]

10. käesoleva kokkuleppe kohaselt tuleks selle üldpõhimõtete, miinimumnõuete ja sätete kohaldamise kord kehtestada liikmesriikidel ja tööturu osapooltel, et arvestada iga liikmesriigi olukorda ning konkreetsete sektorite ja ametite erijooni, kaasa arvatud hooajalise tegevuse puhul.”

12. Raamkokkuleppe klausli 1 punkti b kohaselt on raamkokkuleppe eesmärk luua raamistik, et vältida kuritarvitusi, mis võiksid tuleneda järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamisest.

13. Klausli 5 „Meetmed kuritarvituste vältimiseks” lõikes 1 on sätestatud:

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

a) objektiivsed alused, mis õigustaksid selliste töölepingute või töösuhete uuendamist;

b) järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete maksimaalne kogukestus;

c) selliste töölepingute või töösuhete uuendamiste arv."

14. Raamkokkuleppe klausli 8 lõige 3 sätestab:

„Käesoleva kokkuleppe rakendamine ei õigusta töötajate üldise kaitstuse taseme alandamist kokkuleppega reguleeritavas valdkonnas."

B. *Siseriiklikud õigusnormid*

1. Seadus tähtajaliste töölepingute kohta

15. Direktiiv 1999/70 võeti Saksa õiguskorda üle 21. detsembri 2000. aasta Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge'ga [3] (edaspidi „TzBfG").

16. Kõnealuse seaduse § 14 „Töölepingu kestuse piiramise võimalused" lõikes 1 on sätestatud:

„1. Tähtajalise töölepingu võib sõlmida, kui selleks on olemas objektiivne alus, st eelkõige järgmistel juhtudel:

1) töö on ajutise iseloomuga,

2) tähtajaline tööleping sõlmitakse pärast koolituse või õppe läbimist, et hõlbustada töötaja siirdumist tööturule,

3) teise töötaja asendamine,

4) tähtaja määramine on põhjendatud töö erilise iseloomuga,

3 – Seadus osalise tööaja ja tähtajaliste töölepingute kohta (*Bundesgesetzblatt* (edaspidi „*BGBl.*") 2000 I, lk 1966). Nimetatud seadus jõustus 1. jaanuaril 2001. Sellesse on hiljem tehtud muudatusi (vt eelkõige 10. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas C-109/09: Deutsche Lufthansa, EKL 2011, lk I-1309, punktid 8–11), mis ei ole põhikohtuasjas asjakohased.

5) tähtaeg on piiratud katseajaga,

6) tähtaja määramine on põhjendatud töötaja isikuga seotud põhjustel,

7) töötajale makstakse palka tähtajalise töö tasustamiseks ette nähtud eelarvevahenditest ja töötaja on sel alusel tööle võetud,

8) tähtajalise töö tegemine on määratud kohtus saavutatud kokkuleppe alusel."

17. TzBfG § 16 sätestab, et juhul kui tähtajaline tööleping on kehtetu, kvalifitseeritakse see ümber määramata tähtajaga töölepinguks.

2. Land Nordrhein-Westfaleni eelarvekavade kinnitamise seadus

18. Land Nordrhein-Westfaleni eelarveaasta 2004/2005 eelarvekavade kinnitamise seaduse [4] (edaspidi „HG NRW") § 7 lõike 3 esimeses lauses on sätestatud:

„Ameti- ja töökohtade täitmiseks võib ajal, kui sellel kohal töötav isik ajutiselt ei saa töötasu või ei saa töötasu täies ulatuses, rakendada ajutisi ametnikke ja abitöötajaid (*Aushilfskräften*) [5] täitmata ameti- ja töökohtade ulatuses."

III. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

19. Alates 3. juulist 1997 töötas S. Jansen täistööajaga ametnikuna Land Nordrhein-Westfaleni õigusasutuses, täpsemalt Landgericht Kölni juures järjestikuste tähtajaliste töölepingute alusel. Kõnealused lepingud, mida pikendati vaheaegadeta kokku kaheksa

4 – Gesetz über die Feststellung der Haushaltspläne des Landes Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 2004/2005 (*GV NRW* 2004, nr 4, 6.02.2004, lk 64).

5 – Mõistet „Aushilfskraft" võiks tõlkida prantsuse keelde kui „agent contractuel" (eesti keeles „ajutine töötaja") nagu eelotsusetaotluses (ELT C 274, 9.10.2010, lk 4), kui „agent intérimaire" nagu kohtuistungi ettekandes, või sõnasõnalisemalt „personnel auxiliaire" (eesti keeles „abitöötaja"). Kahtluse tõttu ja selleks, et vältida segadust eelkõige mõistega „ajutist tööjõudu vahendava asutuse kaudu tehtav töö" (prantsuse keeles „travail intérimaire"), millele raamkokkulepet ei kohaldata (vt direktiivi 1999/70 põhjendus 13 ja raamkokkuleppe preambuli neljas lõik), kasutan ma käesolevas ettepanekus sellist sõnastust koos saksakeelse terminiga sulgudes.

korda, sõlmiti selliste vabade töökohtade täitmiseks, mis olid tekkinud asjaomase kohtu alaliste töötajate võetud lapsehoolduspuhkuste, eripuhkuste ja ajutiselt osalise koormusega töötamise tõttu.

20. Viimases tähtajalises töölepingus, mis sõlmiti põhikohtuasja hageja ja tema tööandja vahel 12. detsembril 2005 tähtajaga 30. juuni 2006, õigustati sellise töölepingu vormi kasutamist HG NRW § 7 lõike 3 kohaselt ajutiselt vabade eelarvevahenditega.

21. S. Jansen esitas 3. mail 2006 Arbeitsgericht Kölnile (Kölni esimese astme töökohus) oma tööandja vastu hagi, milles nõudis eelkõige, et pooltevaheline töösuhe ei lõpeks 12. detsembril 2005 sõlmitud lepingus kindlaks määratud kuupäeval, vaid leping kvalifitseeritaks ümber tähtajatuks töölepinguks. Esimese astme kohtu 31. augusti 2006. aasta otsusega rahuldati S. Janseni hagi.

22. Land Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfaleni liidumaa) esitas apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule, st Landesarbeitsgericht Kölnile. Oma nõuete põhjenduseks väidab Land Nordrhein-Westfalen, et S. Janseni viimases töölepingus kindlaks määratud töösuhte tähtajalisust õigustab „objektiivne alus" Saksa positiivse õiguse tähenduses. Ta väidab, et vastavalt direktiivi 1999/70 siseriiklikku õigusse ülevõtmiseks vastu võetud TzBfG § 14 lõike 1 teisele lausele võib tähtajalise töölepingu sõlmida, kui seda õigustab objektiivne alus, eelkõige juhul, kui kõnealuse sätte punkti 7 kohaselt „töötajale makstakse palka tähtajalise töö tasustamiseks ette nähtud eelarvevahenditest ja töötaja on ajutiselt tööle võetud". Land Nordrhein-Westfalen märgib, et põhikohtuasja asjaolude kohaselt võeti S. Jansen tööle kui „abitöötaja (*Aushilfskraft*)" HG NRW § 7 lõikes 3 sõnastatud eelarvet käsitleva sätte kohaselt ning teda tasustati Land Nordrhein-Westfaleni alaliste töötajate ajutiselt vabanenud kohtade arvelt. Ta kinnitab, et tuli arvestada asjaoluga, et kõnealused töötajad hakkavad pärast tähtajalise töökoormuse vähendamise või eripuhkuse lõppu uuesti täistööajaga ametnikena tööle.

23. Neil asjaoludel otsustas Landesarbeitsgericht Köln menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„Küsimus 1

a) kas […] direktiivi 1999/70 lisas ära toodud tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 mõtte ja eesmärgiga on kooskõlas see, kui üksikjuhul raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tähenduses objektiivsetel alustel tähtajalise lepingu pikendamise õigustatuse õiguslikul kontrollimisel lähtutakse üksnes lepingu pikendamise ajahetke suhetest,

jättes arvesse võtmata selle, mitu tähtajalist lepingut juba eelnes sellele lepingule, või

b) kas raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a mõttele ja eesmärgile, mis seisneb kuritarvitusliku järjestikuste töölepingute sõlmimise vältimises, vastab see, kui sätestada seda rangemad nõuded „objektiivsele alusele", mida rohkem järjestikuseid tähtajalisi töölepinguid käesolevalt läbivaadatavale on eelnenud või mida pikem on olnud ajavahemik, mille jooksul asjaomane töötaja juba varem on tööle võetud järjestikuste tähtajaliste lepingute alusel?

Küsimus 2

Kas tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe klausli 5 lõige 1 piirab sellise siseriikliku õigusnormi kohaldamist nagu [TzBfG] § 14 lõike 1 teise lause punkt 7, mille kohaselt võib ainult avalikus teenistuses põhjendada järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamist „objektiivse alusega", mis seisneb selles, et töötajale makstakse palka tähtajalise töö tasustamiseks ette nähtud eelarvevahenditest, samal ajal kui erasektori tööandjate puhul ei peeta samalaadseid majanduslikke põhjusi „objektiivseks aluseks"?

Küsimus 3

a) kas küsimuses 2 kirjeldatud õigusnorm (siin TzBfG § 14 lõike 1 teise lause punkt 7) on raamkokkuleppega kooskõlas juhul, kui eelarvet käsitleval normil, millele TzBfG § 14 lõike 1 teise lause punkt 7 viitab, on piisavalt konkreetne, tähtajalise töölepingu sõlmimist õigustav eesmärk, mis on seotud eelkõige asjassepuutuva tegevuse ja selle läbiviimise tingimustega (vt Euroopa Kohtu 4. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas C-212/04: Adeneler jt, EKL 2006, lk I-6057, kohtuotsuse resolutsiooni punkt 1)?

Kui vastus kolmanda küsimuse punktile a on jaatav:

b) kas tegemist on sellise piisavalt konkreetse eesmärgiga, kui eelarvet käsitlev seadus, antud juhul HG NRW [...] § 7 lõige 3, sätestab üksnes, et eelarvevahendid peavad olema määratud „abitöötaja" (*Aushilfskraft*) tähtajalise tegevuse jaoks?

Kui vastus kolmanda küsimuse punktile b on jaatav:

sektoris loetakse põhjendatuks „objektiivsete alustega” mainitud klausli tähenduses juba ainuüksi seetõttu, et nende lepingute sõlmimisel on aluseks võetud õigusnormid, mis võimaldavad niiuguste lepingute pikendamist, et katta teatud ajutist vajadust, samas kui tegelikult on see vajadus muutumatu ja kestev”?

c) kas see kehtib ka juhul, kui „abitöötaja” (*Aushilfskraft*) tegevuse all nimetatud tähenduses ei mõisteta mitte ainult sellist tegevust, mille eesmärk on ajutiselt suurenenud töömahu katmine või ajutiselt äraoleva põhikohaga töötaja asendamine, vaid kui loetakse, et „abitöötajaga” (*Aushilfskraft*) on tegemist juba ka siis, kui töötajale tasutakse vahenditest, mis vabanevad sama ametikohta täitva töötaja ajutise äraoleku tõttu, kuigi „abitöötaja” (*Aushilfskraft*) täidab ülesandeid, mis kuuluvad tööandjale pidevalt vajalike tegevuste hulka ja millel puudub sisuline seos äraoleva töötaja ülesannetega, või

Küsimus 4

d) kas mõiste „abitöötaja” (*Aushilfskraft*) tõlgendamine kolmanda küsimuse punktis c kirjeldatud viisil on vastuolus tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe mõtte ja eesmärgiga, milleks on järjestikuste töölepingute kuritarvitusliku kasutamise vältimine, ja Angelidaki kohtuasjas (vt Euroopa Kohtu 23. aprilli 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-378/07-C-380/07: Angelidaki jt, EKL 2009, lk I-3071, kohtuotsuse resolutsiooni punkt 2) sõnastatud põhimõttega, et tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punktiga a on vastuolus siseriikliku õigusnormi kohaldamine „nii[,] et järjestikuste tähtajaliste töölepingute uuendamist avalikus

Kas liikmesriik rikub tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe klausli 8 lõiget 3, kui ta viib seadusesse, mille ülesandeks on direktiivi 1999/70/EÜ ülevõtmine siseriiklikku õigusesse, üldisena kogu avaliku teenistuse jaoks sisse küsimuses 2 kirjeldatud, eelarvega seotud tähtajalise töölepingu sõlmimise aluse, mis siseriiklikus positiivses õiguses enne direktiivi 1999/70/EÜ vastuvõtmist kehtis võrreldaval kujul vaid väiksele osale avalikust teenistusest (kõrghariduse valdkond)? Kas selline rikkumine tähendab, et siseriiklikku normi ei tohi enam kohaldada?”

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

24. Käesoleva kohtuasjaga seotud eelotsusetaotlus saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 29. juunil 2010.

25. Sellele lisati seotud kohtuasi, mis hiljem uuesti eraldati. [6]

26. Land Nordrhein-Westfalen, S. Jansen, Saksamaa valitsus ja Euroopa Komisjon on esitanud kirjalikud märkused.

27. Kõik nimetatud esitasid suulisi märkusi kohtuistungil, mis toimus 25. mail 2011.

6 – Landesarbeitsgericht Köln esitas teise eelotsusetaotluse kohtuasjas, mis registreeriti numbri all C-312/10 ning puudutas samuti Land Nordrhein Westfalenit ja raamkokkuleppe klausli 5 lõiget 1 ja klausli 8 lõiget 3. Omavahel seotud kohtuasjad C-312/10 ja C-313/10 liideti, kuid kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus võttis esimeses kohtuasjas esitatud eelotsusetaotluse tagasi, otsustas Euroopa Kohtu president 7. veebruari 2011. aasta määrusega kõnealuse kohtuasja kohtuasjast C-313/10 eraldada ning see kustutati Euroopa Kohtu registrist.

V. Õiguslik analüüs

A. *Järjestikuste tähtajaliste töölepingute pikendamise objektiivsete aluste olemasolu hindamine ajaliste tegurite alusel*

28. Esimene küsimus puudutab seda, kas juhul, kui hinnatakse objektiivse aluse olemasolu direktiivile 1999/70 lisatud raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tähenduses, tuleb vajadusel arvesse võtta enne vaidlusaluse töölepingu sõlmimist järjestikku sõlmitud tähtajaliste töölepingute arvu või kogukestust.

29. Eelotsusetaotluse põhjenduseks mainib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kelle analüüs näib kalduvat pigem esitatud küsimusele jaatava vastuse andmise poole, et Bundesarbeitsgericht (föderaalne töökohus) [7] on praegu arvamusel, et küsimus, kas tähtajalise töölepinguga töötaja töötas praeguse tööandja juures ka eelmiste tähtajaliste töölepingute

7 – Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab sellega seoses Bundesarbeitsgerichti 25. märtsi 2009. aasta kohtuotsusele (7 AZR 34/08, NZA 2010, punkt 34 jj), samuti 21. aprilli 1993. aasta kohtuotsusele (AP § 620 BGB Befristeter Arbeitsvertrag nr 149) ja 30. novembri 1977. aasta kohtuotsusele (AP § 620 BGB Befristeter Arbeitsvertrag nr 44).

raames, ei mõjuta objektiivsete aluste olemasolule antavat hinnangut. Ka suur hulk juba varem töötajaga sõlmitud tähtajalisi töölepinguid ei tähenda, et objektiivse aluse osas peaks esitama eriti rangeid nõudeid. [8]

30. On tõsi, nagu väidab Saksamaa valitsus, et sotsiaalpoliitika valdkonnas on liikmesriikidele jäetud kindel seadusandliku pädevuse määr. Vastavalt ELTL artiklile 151 jj (endine EÜ artikkel 136 jj) peavad ühenduse ja liikmesriikide poolt selles valdkonnas võetavad meetmed võtma arvesse riigiti kehtivate tavade mitmekesisust. [9] Näiteks sätestab direktiiv 1999/70, et liikmesriikidel on lai kaalutlusruum selliste meetmete vormi ja võtmise meetodite osas, mille abil rakendada direktiivile lisatud raamkokkulepet, kuna raamkokkuleppes määratakse üksnes kindlaks tähtajalise töö miinimumnõuded ja üldpõhimõtted. [10]

31. Siiski on selge, et ka neile jäänud pädevuse valdkondades peavad liikmesriigid tegutsema kooskõlas liidu õiguse sisu ja eesmärkidega, nagu nähtub eelkõige ELTL artikli 288 kolmandast lõigust (endine EÜ artikli 249 kolmas lõik). [11] Seega – ehkki tähtajalise töö raamkokkuleppe eesmärk on vastavalt pealkirjale üksnes sätestada selle valdkonna üldine raamistik – on see siiski tähelepanuväärselt mõjutanud liikmesriikide õigust, nagu nähtub Euroopa Kohtule kõnealuse teksti sätete tõlgendamise kohta esitatud arvukatest eelotsusetaotlustest.

8 – Land Nordrhein Westfalen ja Saksamaa valitsus vaidlevad siiski sellele väitele vastu. Nende arvates ei ole sugugi kindel, et Bundesarbeitsgericht on nii, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus näib arvavat, jätnud kõrvale oma varasema kohtupraktika, milles võeti kõikide TzBfG § 14 lõike 1 teise lause punktides 1–8 sätestatud objektiivsete alustega seoses arvesse varasemate tähtajaliste töölepingute arvu ja kogukestust, mitte üksnes viimase töölepingu sisu; see läheks kaugemale töötaja asendamisest tuleneva objektiivse aluse näitest, mida otseselt puudutab eespool viidatud 25. märtsi 2009. aasta kohtuotsus. Täpsustan, et Bundesarbeitsgericht on esitanud Euroopa Kohtule veel pooleli olevas kohtuasjas eelotsusetaotluse, mis puudutab viimast liiki objektiivseid aluseid (vt kohtuasi C-586/10: Kücük, ELT C 89, 19.3.2011, lk 5).

9 – Raamkokkuleppe üldkaalutluste punkt 10.

10 – Raamkokkuleppe preambuli kolmas lõik ja üldkaalutluste punkt 10. Vt ka 15. aprilli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-268/06: Impact (EKL 2008, lk I-2483, punkt 70).

11 – Vt eelkõige 4. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas C-212/04: Adeneler jt (EKL 2006, lk I 6057, punkt 68) ja kohtujurist Kokott'i ettepanek nimetatud kohtuasjas, ettepaneku punkt 56; 23. aprilli 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C 378/07-C-380/07: Angelidaki jt (EKL 2009, lk I-3071, punkt 79) ja värskemast kohtupraktikast eespool viidatud kohtuotsus Deutsche Lufthansa, punktid 36 ja 37.

32. Mõistete osas, mida on kasutatud raamkokkuleppes, kuid mida ei ole selles konkreetselt määratletud, [12] lubavad direktiiv 1999/70 ja kõnealune kokkulepe liikmesriikidel määratleda need mõisted kooskõlas siseriikliku õiguse või praktikaga, tingimusel et siseriikliku tasandi määratlused on kooskõlas raamkokkuleppe sisuga [13] ega kahjusta selle eesmärki ega kasulikku mõju. [14] Eelkõige ei ole klausli 5 lõike 1 punktis a määratletud, mida tähendavad „objektiivsed alused" selle sätte tähenduses. See, et raamkokkuleppe autorid ei ole andnud juhtnööre, on soodustanud ebakindlust kokkuleppe tähenduse ja ulatuse osas. Euroopa Kohus on otsustanud, et kõnealust mõistet tuleb tõlgendada, arvestades raamkokkuleppega taotletavaid eesmärke ning kõnealuse klausli konteksti. [15]

33. Käesoleval juhul on sätte – mille tõlgendamist palutakse – peamine eesmärk võidelda kuritarvituste vastu, mis võivad tuleneda tähtajaliste töölepingute pikaajalisest kasutamisest. [16] Sellega soovitakse vältida seda, et niisuguste lepingute kasutamine väljuks tavalisest kasutusvaldkonnast.

34. Täpsustan kohe, et raamkokkuleppe klausel 5 iseenesest ei keela pikendada samade poolte vahel sõlmitud tähtajalisi töölepinguid ka mitu korda. Selles nähakse ette üksnes selliste lepingute kasutamist piiravate meetmete võtmine, [17] et vältida olukorda, kus tähtajalisse töösuhtesse astunud isik jääb liiga kauaks ebakindlasse olukorda, mis võib tema positsiooni nõrgestada, [18] ja talle ei laiene kaitse, mida vallandamise vastu suunatud sätted pakuvad tähtajatu töölepingu alusel töötajatele. [19] Euroopa Kohus on rõhutanud, et töökoha stabiilsus on raamkokkuleppe kohaselt töötajate huvide kaitse keskne element. [20] Märgin, et ka Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohus järgib seda lähenemisviisi ning on

12 – Raamkokkuleppe klauslis 3 on esitatud vaid üksikud kokkuleppes kasutatud mõistete – nt „tähtajaline töötaja" ja „võrreldav alatine töötaja" – määratlused.

13 – Direktiivi 1999/70 põhjendus 17.

14 – Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Impact, punktid 90 ja 91.

15 – Vt eelkõige 12. juuni 2008. aasta määrus kohtuasjas C-364/07: Vassilakis jt, punkt 81 ja seal viidatud kohtupraktika).

16 – Raamkokkuleppe klausli 5 lõige 1 *in limine* ja klausli 1 punkt b ning direktiivi 1999/70 põhjendus 14.

17 – Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsused Adeneler jt, punkt 63, ja Impact, punkt 88.

18 – Raamkokkuleppe üldkaalutluste punktis 6 rõhutatakse, et määramata tähtajaga töölepingud seevastu aitavad kaasa töötajate elukvaliteedi ja töö tulemuslikkuse parandamisele.

19 – Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohus on meenutanud raamkokkuleppe sätetele ja Euroopa Kohtu asjakohasele praktikale toetudes, et tähtajatut töölepingut, mis oma olemuse tõttu tagab teatava kindluse töökohal, ei saa lõpetada põhjendusi esitamata (vt Avaliku Teenistuse Kohtu 26. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas F-1/05: Landgren *vs*. ETF, EKL AT 2006, lk I-A-1-123 ja II-A-1-459, punkt 68).

20 – Vt 22. novembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-144/04: Mangold (EKL 2005, lk I-9981, punkt 64) ja eespool viidatud kohtuotsus Vassilakis jt, punkt 83 ja seal viidatud kohtupraktika.

otsustanud, et ehkki raamkokkuleppele alla kirjutanud pooled ei ole sätestanud töösuhte stabiilsust õiguse siduvaks üldpõhimõtteks, on see siiski üks kõnealuste poolte eesmärk. [21]

35. Ainult järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritahtlik kasutamine tööandja vajaduste tähtajatu täitmise tagamiseks on ebasoovitav ning seda tuleb takistada kõnealuses sättes ette nähtud meetme või meetmete võtmisega, kusjuures liikmesriikidel on kohustus neid rakendada, kuid ühtlasi võivad nad valida kolme meetmete rühma vahel.

36. Euroopa Kohus on oma praktikas küll suurt tähelepanu pööranud konkreetsele olukorrale, mis tuleneb tähtajaliste töölepingute järjestikusest sõlmimisest, [22] kuid ta ei ole veel kunagi võtnud seisukohta küsimuses, kas juhul kui hinnatakse, kas sellise töösuhte liigi kasuks otsustamisel oli objektiivne alus klausli 5 lõike 1 punkti a tähenduses, tuleb arvesse võtta ajalisi tegureid, mis ulatuvad kaugemale viimasest lepingust.

37. Selles osas jagan ma eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvamust, millega nõustuvad ka S. Jansen ja komisjon ning mille kohaselt ei ole kõnealuse klausli eesmärki – st järjestikuste tähtajaliste töölepingutega seotud kuritarvituste vältimist – võimalik saavutada, kui kõnealuse sätte rakendamiseks ei kehtestata seda rangemaid nõudeid „objektiivsetele alustele", mida rohkem on arutluse all olevale töölepingule eelnenud tähtajalisi töölepinguid või mida pikem on olnud ajavahemik, mille jooksul asjaomane töötaja juba varem on töötanud järjestikuste tähtajaliste töölepingute alusel.

38. Tegelikult on nii, et mida pikem on ajavahemik, mille jooksul töötaja on juba töötanud järjestikuste tähtajaliste töölepingute alusel, seda suurem on tõenäosus, et tegemist on kuritarvitusega, eriti kui huvitatud isik on nii nagu käesolevas kohtuasjas [23] täitnud tööandjale pidevalt vajalikke tavapäraseid

21 – Vt Avaliku Teenistuse Kohtu 30. aprilli 2009. aasta otsus kohtuasjas F-65/07: Aayhan jt *vs.* parlament (EKL AT 2009, lk I-A-1-105 ja II-A-1-841, punkt 114 jj); 4. juuni 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades F-134/07 ja F-8/08: Adjemian jt *vs.* komisjon (EKL AT 2009, lk I-A-1-149 ja II-A-1-841, punkt 99 jj) ja 29. septembri 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades F-69/07 ja F-60/08: O *vs.* komisjon (EKL AT 2009, lk I-A-1-349 ja II-A-1-1833, punkt 74 jj).

22 – Vt 24. aprilli 2009. aasta määrus kohtuasjas C-519/08: Koukou, punkt 45 jj ning seal viidatud kohtupraktika.

23 – Eelotsusetaotlusest nähtub, et S. Jansen töötas Landgericht Kölni juures 3. juulist 1997 kuni 30. juunini 2006 ning täitis kogu selle aja jooksul samu tööülesandeid, st nimetatud kohtu 23. tsiviilkolleegiumi kantselei püsiva tegevusega seotud ülesandeid.

tööülesandeid juba mitu aastat järjest. Sellisel juhul on veelgi olulisem, et tööandja tõendaks, et ta on õigesti ja objektiivsetel alustel toiminud ning konkreetsemalt, et järjestikuste tähtajaliste töölepingute alusel tehti tööd, mille järele oli tõepoolest ajutine, mitte pidev vajadus. Kui tööandja ei esita konkreetseid õigustavaid tõendeid, näib, et selliste töölepingute kasutamine oli kuritahtlik, kuna selle eesmärk oli anda struktuuriliselt vajalik töökoht isikule, kelle tööalane olukord jääb ebakindlaks, samas kui kõnealuse töökoha oleks võinud täita määramata tähtajaga töölepingu alusel püsivalt. Selleks et hinnata siseriiklike õigusnormide kooskõla raamkokkuleppe klausli 5 eesmärkidega, peavad siseriiklikud kohtud Euroopa Kohtu praktika kohaselt hindama järjestikuste tähtajaliste töölepingutega kaetud vajaduste „tegelikkust", hoolimata kõnealustes õigusnormides sätestatud objektiivsetest alustest. [24]

soovitavad Land Nordrhein-Westfalen ja Saksamaa valitsus – tähendaks raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a igasuguse kasuliku mõju kaotamist. [25] Meenutan, et eelduse kohaselt ei ole vaidlusalune tööleping eraldiseisev leping, vaid kuulub tähtajaliste töölepingute jadasse, kuna vastupidisel juhul ei kuuluks see kõnealuse sätte kohaldamisalasse. [26] Keelatud on just tähtajaliste töölepingute kuhjumine objektiivse aluseta, mitte selle lepinguvormi õiguspärane kasutamine tööandja poolt. Just tähtajaliste töösuhete katkematu üksteisele järgnemine [27] tähelepanuväärselt pika ajavahemiku jooksul ning see, et sama töötaja täidab regulaarselt samu tööülesandeid, olenemata sellest, keda ta asendab, annavad märku asjaomaste korduvate töölevõtmiste kuritarvituslikust olemusest. Seetõttu leian, et viimase töölepingu liidu õiguse nõuetega kooskõlas olemise hindamisel tuleb arvesse võtta kõiki sellega seotud asjaolusid, kaasa arvatud ajalisi.

39. Poolte vahel varem sõlmitud varasemaid töölepinguid arvestamata üksnes viimase töölepingu sõlmimise ajal valitsenud olukorra analüüsimisega ja selles nimetatud objektiivse aluse sisu kontrollimisega piirdumine – nagu

24 – Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Angelidaki jt, punkt 103.

25 – Sarnaselt paljude üksteise järel sõlmitavate tähtajaliste töölepingute järjestikuse iseloomu määratlusega, mille kohta Euroopa Kohus on sedastanud, et liiga jäik ja piirav määratlus võimaldab hoida töötajaid aastate vältel ebakindlas olukorras (eespool viidatud kohtuotsus Adeneler jt, punkt 85).

26 – Eespool viidatud kohtuotsuses Mangold nentis Euroopa Kohus kõigepealt, et asjaomane leping oli esimene ja ainus poolte vahel sõlmitud tööleping, ning otsustas seejärel, et raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 tõlgendamisel ei ole kohtuasja lahendamisel ilmselgelt mingit tähtsust.

27 – Vrdl peaaegu katkematu üksteisele järgnemine, nii nagu see oli Kreeka õigusaktide puhul, mille kohaselt piisas suhteliselt lühikesest ajavahemikust, st 20 tööpäevast, et tähtajalisi lepinguid ei loetaks järjestikusteks. Euroopa Kohtu arvates võis see säte anda alust kuritarvitusteks (vt eespool viidatud kohtuotsus Adeneler jt, punkt 77 jj).

40. Lõpuks lükkan ma tagasi Saksamaa valitsuse väite, mis puudutab klausli 5 lõike 1 sõnastust ning mille kohaselt juhul, kui raamkokkuleppe autorid oleksid soovinud, et objektiivse aluse olemasolu kontrollimisel arvestataks ajalisi kriteeriume, oleksid nad seda selgelt väljendanud.

41. Eelotsusetaotluse esitanud kohus omalt poolt on põhjendanud esimest eelotsuse küsimust märkusega, et tema arvates tuleb raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punktides a, b ja c kirjeldatud meetmeid pidada samaväärseks, [28] kuid et sellegipoolest erinevad lõike 1 punktides b ja c ette nähtud meetmed lõike 1 punktis a ette nähtud meetmetest selle poolest, et nende kohaldamisel on otseselt või vähemalt kaudselt tagatud see, et järjestikuste tähtajaliste töölepingute sõlmimine ühe ja sama tööandja juures on lubatud vaid piiratud ajaperioodi vältel.

42. On tõsi, et kõnealuse teksti ülesehitus võib jätta mulje, et selles sätestatud piiravate meetmete rühmad peavad olema eraldiseisvad, kuna selles on ühtlasi sätestatud, et liikmesriigid peavad siseriiklikus õiguses ette nägema ühe või mitu nimetatud normatiivsetest võimalustest.

28 – Märgin, et Euroopa Kohus on tõepoolest sedastanud, et raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 sõnastusest nähtub ühemõtteliselt, et kõnealuses sättes ette nähtud erinevad meetmed on „samaväärsed" (vt eespool viidatud kohtuotsus Impact, punkt 76).

43. Kui otsustada sellise käsitlusviisi kasuks, siis võiks arvata, et klausli 5 lõike 1 punktis a sätestatud pikendamist õigustavate objektiivsete aluste olemasolu tingimuse hindamisel ei ole vaja arvesse võtta lõike 1 punktis b nimetatud järjestikuste tähtajaliste töösuhete maksimaalset kogukestust ega lõike 1 punktis c nimetatud selliste töölepingute pikendamiste arvu.

44. Mulle näib siiski, et raamkokkuleppes ei soovita klausli 5 lõikes 1 loetletud kolme liiki ennetavaid meetmeid üksteisest lahutada. Vastupidi: selles kutsutakse liikmesriike üles võtma oma äranägemise järgi „ühe või mitu [ettenähtud] meetmetest". Kõnealused meetmed ei ole olemuselt alternatiivsed, st need ei välista üksteist vastastikku, vaid need täiendavad üksteist ning võivad esineda ka kõik koos, [29] et saavutada soovitav ennetamise eesmärk. Märgin, et praktikas ei ole sellise siseriikliku õigusnormi mõju, millega piiratakse töölepingute pikendamiste arvu, tõenäoliselt kuigi tõhus, kui seda ei täienda säte, milles nähakse lisaks ette iga uue lepinguperioodi maksimaalne kestus [30] ja vastupidi. Kuna samade poolte vahel sõlmitud tähtajaliste töölepingute kogukestuse ja arvuga seotud õiguspärasuse kriteeriumid, mis on ette nähtud viimases kahes sättes kolmest, on omavahel seotud, [31]

29 – Nt nähtub kohtupraktikast, et Kreeka õiguses rakendati presidendi dekreedi 164/2004 artiklitega 5 ja 6 avaliku sektori puhul kõiki raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punktides a–c loetletud meetmeid, mille eesmärk on vältida järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamist (18. jaanuari 2011. aasta määrus kohtuasjas C-272/10: Berkizi-Nikolakaki, punkt 73 ja seal viidatud kohtupraktika).

30 – Nt ei oleks kuigi otstarbekas piirata võimalike uuendamiste arvu kahe järjestikuse tähtajalise töölepinguga, kui mõlemad lepingud võivad kesta mitu aastat.

31 – Vrdl eespool viidatud kohtuotsus Impact, punkt 77.

siis arvan, et nende abil on võimalik tõhusalt tõlgendada ka esimest kriteeriumi.

B. *Järjestikuste tähtajaliste töölepingute pikendamisel teatavale objektiivsele alusele tuginemise võimaluse andmine üksnes avaliku sektori tööandjatele*

46. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib sisuliselt, kas liikmesriik võib raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 sätteid arvestades kehtestada järjestikuste tähtajaliste töölepingute sõlmimise objektiivse aluse, mis põhineb eelarvevahendite käsutatavuse ajalisel piiratusel ning mida võiksid kasutada üksnes avaliku sektori tööandjad.

45. Raamkokkulepet kohaldatakse kaudselt sätete kaudu, mis võetakse siseriiklikku õigusesse üle liikmesriikide ja/või sotsiaalpartnerite poolt, kellel on selleks ulatuslik tegutsemisruum. See ei ole siiski piiritu, kuna liikmesriigi tasandil võetavad meetmed ei tohi kahtluse alla seada raamkokkuleppe mõtet. [32] Seega tuleb objektiivse aluse mõistet tõlgendada kõiki asjakohaseid tegureid arvestades ning teleoloogiliselt. Selleks et hinnata sellise aluse olemasolu kohtuasjas, peab siseriiklik kohus seega analüüsima asjaomast töösuhet konkreetselt ja täies ulatuses. Lisaks peab ta tagama, et selle analüüsi tulemusel saavutataks kuritarvituste takistamise eesmärk. Ka selles osas on kõnealuste nõuete täitmine raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 kasuliku mõju eeltingimus.

1. Euroopa Kohtu varasem praktika

47. Kõigepealt tuleb meenutada, et nii direktiivi 1999/70 ja raamkokkuleppe sõnastusest kui ka nende ülesehitusest ja eesmärgist tuleneb, et neis sätestatud normid on mõeldud kohaldamiseks tähtajalistele töölepingutele ja töösuhetele, mis on sõlmitud nii riigiasutuste ja teiste avaliku sektori üksustega kui ka erasektori tööandjatega. [33]

32 – Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Adeneler jt, punkt 82.

33 – „[N]ii direktiivi 1999/70 ja selle raamkokkulepe sõnastusest kui nende ülesehitusest ja eesmärgist tuleneb, et neis sätestatud normid on mõeldud kohaldamiseks ka tähtajalistele töölepingutele ja töösuhetele, mis on sõlmitud riigiasutuste ja teiste avaliku sektori üksustega" (13. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-307/05: Del Cerro Alonso, EKL 2007, lk I-7109, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

48. Euroopa Kohus on möönnud, et kõnealusesse kahte kategooriasse kuuluvaid töösuhteid võib raamkokkuleppe klausli 5 tõlgendamise raames käsitleda erinevalt, ning on sõnastanud selle järgmiselt: „raamkokkuleppe klausliga 5 kui sellisega ei ole vastuolus see, kui liikmesriik kohtleb erinevalt järjestikuste tähtajaliste töölepingute ja töösuhete kasutamise kuritarvitamist vastavalt sellele, kas need töölepingud või töösuhted sõlmiti erasektorisse või avalikku sektorisse kuuluva tööandjaga”.[34] Euroopa Kohus otsustas nii liikmesriikidele kõnealuse klausliga asjaomases valdkonnas jäetud kaalutlusõiguse tõttu,[35] kuid ei põhjendanud sellist vahetegemist eraja avaliku sektori vahel.[36]

49. Märgin, et Euroopa Kohus on kasutanud üldist sõnastust, mis ei täpsusta, kas see kaalutlus kehtib raamkokkuleppe klausli 5 lõikele 1 või lõikele 2 või mõlemale. Ehkki mõlemad sätted puudutavad meetmeid, mille eesmärk on vältida järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kuritarvitusi,[37] on nende ese erinev, kuna esimene lõige puudutab ennetavaid meetmeid, teine aga sanktsioonimeetmeid. Lisaks sätestavad need erinevad süsteemid, kuna esimene lõige sätestab, et liikmesriigid peavad kehtestama mõnda liiki juriidilised meetmed, kui vastavad meetmed siseriiklikus õiguskorras puuduvad, samas kui teine lõige sätestab üksnes, et liikmesriigid võivad määrata kindlaks, millistel tingimustel loetakse tähtajalisi töölepinguid „järjestikusteks” või määramata tähtajaga töölepinguteks.[38]

50. See varasem kohtupraktika ei võimalda otseselt vastata käesolevas kohtuasjas esitatud küsimusele, kuna Euroopa Kohtu varasemad otsused puudutavad õiguslikke sanktsioone, mida rakendatakse liikmesriigis juhul, kui järjestikuseid tähtajalisi töölepinguid on kasutatud liigselt, käesolevas kohtuasjas on aga tegemist n-ö eelneva probleemistikuga, st selliste objektiivsete aluste täpsustamisega, mille alusel võib lubada selliste töölepingute pikendamist raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tähenduses. Teiste sõnadega on Euroopa Kohus siiani talle lahendamiseks esitatud kohtuasjades teinud otsuse erikohtlemise kohta, mida võidakse kohaldada avalikule sektorile kuritarvituse tagajärjena,

34 – 7. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-53/04: Marrosu ja Sardino (EKL 2006, lk I-7213, punkt 48); 7. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-180/04: Vassallo (EKL 2006, lk I-7251, punkt 33) ja 1. oktoobri 2010. aasta määrus kohtuasjas C-3/10: Affatato, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika.

35 – Eespool viidatud kohtuotsus Marrosu ja Sardino, punkt 47, ja eespool viidatud määrus Vassilakis, punkt 121.

36 – Seevastu kohtujurist Poiares Maduro on liidetud ettepanekus eespool viidatud kohtuasjades Vassallo ning Marrosu ja Sardino (ettepaneku punktid 27–50) võtnud endale ülesandeks kindlaks määrata, millistel tingimustel võib selline vahetegemine avaliku ja erasektori vahel olla õigustatud võimalike kuritarvitamiste sanktsioneerimise osas.

37 – Vt klausli 5 pealkiri ja kõnealuse klausli lõike 1 algus.

38 – Klausli 5 lõige 2 jätab liikmesriikidele võimaluse hinnata sekkumise „vajalikkust” nendes valdkondades. Klausli 5 lõigete 1 ja 2 siduvate tagajärgede eristamise kohta vt eelkõige kohtujurist Kokott'i ettepanek eespool viidatud kohtuotsuses Adeneler jt, punkt 72 jj.

käesoleval juhul tuleb sellist kohtlemist vaadelda võimaliku kuritarvituse võimaliku esinemise nurga alt. [39]

et raamkokkuleppe üldkaalutluste punkt 10 [40] ja raamkokkuleppe preambuli kolmas lõik [41] kinnitavad seda.

2. Teksti sõnastus

52. Raamkokkuleppe klausli 5 lõige 1 lubab liikmesriikidel küll selgelt arvestada teatavate sektorite erijooni, mis on omased nendest sektoritest tulenevale konkreetsele tegevusele. Klausliga sätestatud pandlikkuse eesmärk on võimaldada siseriiklike meetmete puhul arvestada teatava konkreetse töökeskkonna reaalse olukorraga. Siiski ei ole tekstis sõnaselgelt sätestatud, et avaliku sektori töökohad võiksid kuuluda sellist liiki sooduskorra alla.

51. Raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 tõlgendamiseks tuleb kõigepealt analüüsida selle sõnastust. Avaliku ja erasektori töökohtade erineva kohtlemise sõnaselge lubatavuse väite toetuseks on Saksamaa valitsus kinnitanud, et kõnealune klausel kutsub liikmesriike üles arvestama „konkreetsete sektorite vajadusi" (prantsuskeelses versioonis „besoins de secteurs spécifiques"). Saksamaa valitsus lisab,

53. Raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 eri keeleversioonide [42] alusel märgin, et saksakeelses tekstis on kasutatud väljendit „bestimmter

39 – Mulle näib loogiline, et raamkokkuleppe klausli 5 lõike 2 kohaldamisel võib avalikule sektorile kohaldada erikohtlemist, kuna selles sektoris võib töösuhe esineda pigem ühepoolse haldusakti kui töölepingu vormis, ning seetõttu ei saa sellise akti kasutamise võimaliku kuritarvituse sanktsioon olla töötaja töösuhte ajaline pikendamine – milleks oleks vaja uut haldusakti – vastupidiselt sellele, mis toimub tähtajalise töölepingu ümberkvalifitseerimisel tähtajatuks töölepinguks. Kohtujuristid Poiares Maduro (ettepanek eespool viidatud kohtuasjas Marrosu ja Sardino, punkt 42 jj) ja Kokott (ettepanek eespool viidatud kohtuasjas Angelidaki jt, punkt 117) on esile toonud veel muid avaliku teenistuse erijooni.

40 – „[K]äesoleva kokkuleppe kohaselt tuleks selle üldpõhimõtete, miinimumnõuete ja sätete kohaldamise kord kehtestada liikmesriikidel ja tööturu osapooltel, et arvestada iga liikmesriigi olukorda ning *konkreetsete sektorite ja ametite erijooni*, kaasa arvatud hooajalise tegevuse puhul" (kohtujuristi kursiiv).

41 – „Käesolevas kokkuleppes määratakse kindlaks tähtajalise töö üldpõhimõtted ja miinimumnõuded, tunnistades, et nende üksikasjalikul rakendamisel *tuleb arvestada konkreetse* riigi, *sektori* ja hooaja *erijooni*. […]" (kohtujuristi kursiiv).

42 – St hispaaniakeelne versioon („distintos sectores"), taanikeelne versioon („bestemte sektorer"), saksakeelne versioon („bestimmter Branchen"), kreekakeelne versioon („ειδικών τομέων"), ingliskeelne versioon („specific sectors"), prantsuskeelne versioon („secteurs spécifiques"), itaaliakeelne versioon („settori […] specifici"), hollandikeelne versioon („bepaalde sectoren"), poolakeelne versioon („szczególnych gałęzi"), portugalikeelne versioon („sectores […] específicos"), soomekeelne versioon („erityisten alojen") ja rootsikeelne versioon („särskilda branscher").

Branchen", mis sarnaneb soome- ja rootsikeelses tekstis kasutatud väljendiga ning mida võiks prantsuse keelde tõlkida kui „branches déterminées" (teatavad harud) ja mitte „secteurs spécifiques" (konkreetsed sektorid). Komisjon vastas kohtuistungil minu esitatud selleteemalisele küsimusele, et see sõnastus viitab pigem eri tegevusaladele, nagu tööstus, autotööstus, must metallurgia, pangandus, kindlustus või minu arvates ka terasetööstus, laevandus, jaekaubandus, tervishoid jne, kui jaotusele, mis võimaldab vastandada era- ja avalikku sektorit.

54. Mulle näib, et klauslis 5 kasutatud mõistet tuleb tõlgendada kollektiivse tööõiguse asjakohastele kriteeriumidele viidates, kuna majanduse mõistet „haru" kasutatakse eelkõige selleks, et määrata kindlaks kollektiivlepingute erialane kohaldamisala. Minu arvates ei täida üksnes eelarveõiguse või haldusõiguse sätetel põhinev eristamine selliseid kriteeriume.

55. Niisiis leian, et tööandja õiguslik staatus, st see, kas tegemist on eraõigusliku või avalik-õigusliku isikuga, ei oma olulist tähtsust kõnealuse klausli kohaldamisel.

3. Teksti eesmärk

56. Lisaks on tõsi, et sätte tõlgendamisel tuleb lisaks selle sõnastusele arvesse võtta ka seda ümbritseva teksti üldisi eesmärke ning selle vastuvõtmisel valitsenud konkreetset vaimsust. [43]

57. Eelotsusetaotluse esitanud kohus meenutab raamkokkuleppe üldkaalutluste punkti 6 sisu [44] ning rõhutab, et selles on sätestatud põhieeldus, mille kohaselt on määramata tähtajaga tööleping kokkuleppe vorm, millele töösuhted peavad põhimõtteliselt alust andma. Selline meelsus väljendab raamkokkuleppele alla kirjutanud poolte teatavat reservatsiooni

43 – Kohe alguses jätan kõrvale direktiivi 1999/70 põhjenduses 3, raamkokkuleppe preambuli kolmandas lõigus ja raamkokkuleppe klauslis 4 sätestatud diskrimineerimiskeelu põhimõtte kohaldamise, millele tugineb S. Jansen. Selle normi eesmärk on pakkuda tähtajalise lepingu alusel töötavatele töötajatele tähtajatu lepingu alusel töötavate töötajatega võrdset kohtlemist, mitte tagada võrdsust töötajate vahel, kes on kõik tööle võetud tähtajalise lepingu alusel, kuid kellest mõned töötavad avalikus ja teised erasektoris.

44 – Määramata tähtajaga lepingute alusel töösuhte sõlmimise üldisust kinnitatakse ka raamkokkuleppe preambuli teise lõigu esimeses lauses. Vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiv 2008/104/EÜ renditöö kohta (ELT L 327, lk 9).

tähtajalise töö suhtes, mida kinnitavad ka raamkokkuleppe põhilised sätted,[45] vastupidiselt suhtumisele, mis valitseb osalist tööaega käsitlevas raamkokkuleppes, mis pigem soosib nimetatud töösuhte vormi.[46] Loomulikult on võimalik sõlmida tähtajaline tööleping ning seda ka pikendada. Selline võimalus, mis kujutab endast erandit üldreeglist, peab siiski olema sätestatud piiratult, nagu on märgitud nimetatud üldkaalutluste punktis 8[47] ja raamkokkuleppe preambuli teises lõigus,[48] mida Euroopa Kohtu praktikas on esile tõstetud.[49]

58. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kindlaks teha, et TzBfG § 14 lõike 1 teise lause punkti 7 sätted ei muuda käesolevas asjas sisutühjaks aluspõhimõtet, mille kohaselt peavad määramata tähtajaga töölepingud olema ülekaalus, ega sea liidu õiguses sätestatud asjaomaste huvide vahelist tasakaalu ohtu seeläbi, et kõnealused sätted muudavad avaliku sektori tööandjatel liiga lihtsaks järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamise.[50]

59. Minu arvates ei ole ühtki õiguspärast põhjust, miks peaks näiteks kohaliku omavalitsuse töötaja olema määramata tähtajaga töölepingu alusel töötamise võimaluse osas erinevas olukorras kui eraõigusliku äriühingu või mittetulundusühingu töötaja, juhul kui asjaomaste isikute tööülesanded on samad. Seega ei peaks TzBfG § 14 lõike 1 teise lause punktis 7 implitsiitselt viidatud avalik sektor kuuluma mõiste „konkreetsed sektorid" alla raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 tähenduses, kuna samaseid tööülesandeid võivad täita nii avalikus sektoris kui ka erasektoris töötavad töötajad. Seega ei ole õigustatud see, kui kõnealuses artiklis nimetatud majanduslike asjaoludega analoogseid asjaolusid ei tunnustata objektiivsete alustena juhul, kui tegemist on erasektori tööandjatega.

60. Lisaks võiks raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tõlgendamine nii, et sellega nähakse ette erikohtlemine avaliku sektori töökohtadele, kaasa tuua töötajate kaitstuse taseme üsna suure kõikumise liikmesriigiti, võttes arvesse erinevusi, mis esinevad

45 – St raamkokkuleppe kahetine eesmärk, mis on määratletud selle klauslis 1: ühelt poolt tähtajalise töölepinguga töötajate ja määramata tähtajaga töölepinguga töötajate võrdse kohtlemise põhimõte ja teiselt poolt tähtajaliste töölepingute raamistiku loomine, et vältida nende kuritarvitusi.

46 – Nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiiv 97/81/EÜ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt sõlmitud osalist tööaega käsitleva raamkokkuleppe kohta (EÜT L 14, lk 9; ELT eriväljaanne 05/03, lk 167). Vt eelkõige nimetatud raamkokkuleppe üldkaalutluste punkt 5.

47 – *„[T]eatavate sektorite, kutse- ja tegevusalade* puhul on tähtajalised töölepingud tüüpiline töötamise vorm ning võivad sobida nii tööandjatele kui ka töötajatele" (kohtujuristi kursiiv).

48 – „Käesoleva kokkuleppe pooled tunnistavad, et [...] *teatavatel juhtudel* vastavad tähtajalised töölepingud nii tööandjate kui ka töötajate vajadustele" (kohtujuristi kursiiv).

49 – Vajaduse kohta, et eelotsusetaotluse esitanud kohus hindaks konkreetselt siseriikliku sätte mõju, vt eelkõige eespool viidatud määrus kohtuasjas Affatato, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika.

50 – Vt eespool viidatud kohtuotsused Impact, punkt 87, ja Deutsche Lufthansa, punkt 30, ja neis viidatud kohtupraktika.

eelkõige avalike ja eraõiguslike üksuste rolli osas avalike teenuste osutamisel. [51] Liidu õiguse eesmärki – st siseriiklike õigusnormide ühtlustamist – arvesse võttes ei oleks seega kuigi asjakohane lubada era- ja avaliku sektori puhul erinevat kohtlemist seoses järjestikuste tähtajaliste töölepingute sõlmimise objektiivsete alustega, kuna avaliku sektori mõiste ulatus varieerub liiga suurel määral sõltuvalt eri liikmesriikides kasutatavatest mõistetest, nii nagu Euroopa Kohus on juba rõhutanud. [52]

Sellise kuritarvitamise ohu mõju on seda suurem, et on täheldatud tendentsi palgata avaliku sektori töökohtadele alaliste ametnike asemel järjest enam tähtajalise töölepinguga töötajaid, ning seda mitte üksnes Saksamaal, vaid enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides. [53]

61. Veel näib mulle, et avaliku sektori tööandjad saavad põhikohtuasjas käsitletavatega sarnaste õigusnormide alusel õiguse, mis võib viia selleni, et nad kuritarvitavad tähtajaliste töölepingute sõlmimise võimalust, kuna kõnealused tööandjad, kes määravad ise kindlaks oma eelarve prioriteedid, saavad samuti ise luua aluse, mis õigustab sellise töölepingu sõlmimist, ning seega vabastada end kohustusest järgida tööõiguse peamisi põhimõtteid.

62. Saksamaa valitsus väidab sellele analüüsile vastu, et avaliku sektori tööandjatele ei ole seoses võimaliku objektiivse aluse määratlemisega antud eelist, kuna nende olukord ei ole võrreldav erasektori tööandjate olukorraga. [54] Land Nordrhein-Westfalen omalt poolt leiab, et sellise eelise andmine avaliku sektori tööandjatele on õigustatud niivõrd, kui see vastab asjakohaselt kõnealuste tööandjate konkreetsetele eelarvepiirangutele, mida on vaja tasakaalustada suurema pandlikkusega

51 – Need erinevused on lahutamatult seotud siseriiklike tavadega: näiteks võib tuua põetajate seotuse peamiselt avalike haiglatega või üldise huvi eesmärki taotlevate sihtasutustega.

52 – 7. aprilli 2011. aasta määrus kohtuasjas C-519/09: May (EKL 2011, lk I-2761), punkt 24, milles viidatakse 12. veebruari 1974. aasta otsusele kohtuasjas 152/73: Sotgiu (EKL 1974, lk 153, punkt 5) ning meenutatakse, et „Euroopa Kohus on juba sedastanud, et kuivõrd ELTL artikli 45 lõikes 4 sätestatud erand ei tee mingil moel vahet avalikus teenistuses töötavate eri töötajate kategooriate vahel, siis ei oma mingit tähtsust see, kas töötaja on tööle võetud töölise, teenistuja või ametnikuna või kas tema töösuhe on avalik-õiguslik või eraõiguslik. Need õiguslikud määratlused võivad nimelt muutuda vastavalt siseriiklikes õigusnormides ettenähtule ja seetõttu ei saa need olla liidu õiguse nõuetele vastavaks tõlgendamiskriteeriumiks."

53 – Vt eelkõige Fitte-Duval, A., „Contrat à durée indéterminée dans la fonction publique: les risques d'une transposition inadaptée", *Actualité juridique fonction publique* (*AJFP*), 2007, lk 4 jj.

54 – Saksamaa valitsus väidab, et „[e]rasektoris määrab tööandja ise kindlaks töötajate tegevuse sisu ja vormi, võttes arvesse turult saadud rahalisi vahendeid. Avalikus teenistuses sellist võimalust ei ole. Inimressursside haldamine saab toimuda üksnes riigieelarveseadusega eraldatud eelarve raames. […] Määramata tähtajaga töölepingu saab sõlmida üksnes juhul, kui on olemas vastavad eelarvevahendid."

töötajate palkamisel. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on selles osas kahtlusi, kuid ta märgib, et avaliku sektori tööandjal on õigus võtta ainult eelarveõigusega kaetud lepingulisi kohustusi ning eelarved koostatakse tavaliselt piiratud ajavahemikuks.

63. Märgin siiski, et direktiivi 1999/70 vastuvõtmiseni viinud ettepanekus [55] on märgitud, et raamkokkuleppe klauslis 5 sätestatud „konkreetsete sektorite vajaduste" arvestamisest tulenev paindlikkus peab olema seotud „erilise tähelepanuga", mida on pööratud „väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate konkreetsele olukorrale" raamkokkuleppe teksti koostamisel vastavalt EÜ artikli 137 lõikele 2 (nüüd ELTL artikkel 153). [56] Komisjon kinnitab kõnealuses ettepanekus, et raamkokkuleppe eri sätted, millele ta viitab, sh klausli 5 sätted, „näitavad tööturu osapoolte soovi jätta raamkokkuleppest tulenevate õiguste ja kohustuste rakendamise puhul teatav kaalutlusruum, mis peaks võimaldama võtta arvesse ühtaegu teatavate töötajate ja ettevõtjate sektorite ja kategooriate töötajate ja ettevõtjate ning eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate konkreetseid vajadusi". [57]

64. Direktiivi ettevalmistavatest materjalidest seevastu ei nähtu sugugi, et avalikule sektorile oleks klausli 5 koostamise raames ette nähtud erikohtlemine. Minu arvates ei ole kõnealuse sektori töökohad kuidagi traditsiooniliselt või olemuselt ajutised, vastupidiselt mõnele muule tegevusvaldkonnale.

65. Kõikidest eelnevatest kaalutlustest tuleneb minu arvates, et tähtajalise töö raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklik õigusnorm, mille alusel on järjestikuste tähtajaliste töölepingute sõlmimine lubatud eelarvega seotud põhjustel, millele võib tugineda üksnes avalik sektor.

55 – 28. aprilli 1999. aasta ettepanek raamkokkulepet käsitleva nõukogu direktiivi kohta, KOM(1999) 203 (lõplik), eelkõige lk 6 ja 7, seletuskirja punktid 26–31.

56 – Kõnealuses artiklis on sätestatud, et sotsiaalpoliitika valdkonnas vastu võetud direktiivides „hoidutakse haldus-, finants- ja õiguslike piirangute kehtestamisest viisil, mis pidurdaks väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete loomist ja arengut". Vt ka raamkokkuleppe üldkaalutluste punkt 11.

57 – Eespool viidatud direktiivi ettepaneku seletuskirja punkt 30 ja lk 26 (lisa).

C. *Järjestikuste tähtajaliste töölepingute pikendamisel eelarve piirangust tulenevale objektiivsele alusele tuginemise võimalus*

66. Kolmas eelotsuse küsimus, mis jaguneb nelja ossa, käsitleb samuti seda, kuidas tõlgendada mõistet „objektiivsed alused" raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tähenduses.

67. Sisuliselt küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult, kas kõnealune klausel lubab selliste siseriiklike sätete kohaldamist nagu HG NRW § 7 lõike 3 esimene lause koostoimes TzBfG § 14 lõike 1 teise lause punktiga 7, mis võimaldavad pikendada järjestikuseid tähtajalisi töölepinguid üksnes õigustusega, et töötajale makstakse palka tähtajalise töö tasustamiseks ette nähtud eelarvevahenditest.

68. Eelkõige soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas HG NRW § 7 lõike 3 esimeses lauses sisalduvad kriteeriumid, mis puudutavad eelkõige „töökoht[i,] [mille] täitmiseks võib […] rakendada [abitöötajaid (*Aushilfskräften*)]", vastavad piisavalt eri tingimustele, mis Euroopa Kohtu praktika kohaselt võimaldavad iseloomustada objektiivse aluse olemasolu raamkokkuleppe klausli 5 tähenduses, ning ühtlasi kõnealuse kokkuleppe eesmärgile. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et Bundesarbeitsgericht on otsustanud, et TzBfG kohaldamisel ei ole tingimata vajalik, et ajutiselt äraoleva põhitöötaja ja tähtajalise töölepingu alusel tööle võetud töötaja tööülesanded – mis tõenäoliselt kuuluvad tegelikult tööandjale pidevalt vajalike tegevuste hulka – oleksid omavahel seotud. [58] Kolmanda eelotsuse küsimuse üksikasjade osas viitan siinkohal eespool täielikult esitatud sõnastusele.

69. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtub, et raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punktis a ette nähtud järjestikuste tähtajaliste töölepingute pikendamise objektiivset alust tuleb tõlgendada nii, et sellega on mõeldud täpseid ja konkreetseid asjaolusid, mis iseloomustavad kindlaksmääratud tegevust ning on seega loomult sellised, et õigustavad järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamist selles konkreetses olukorras. Sellised asjaolud võivad tuleneda eelkõige tööülesannete eripärast, mille täitmiseks

58 – Märgin, et seadus, mis kehtis enne seda, kui TzBfG-ga võeti Saksa õigusesse üle direktiiv 1999/70, oli vabam selles osas, mis puudutas tähtajaliste töölepingute sõlmimist seda tööandja tegevusega seotud objektiivse alusega põhjendamata (vt selle kohta kohtujurist Tizzano ettepanek kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud kohtuotsus Mangold, ettepaneku punkt 10 jj).

asjassepuutuvad lepingud on sõlmitud, ning nimetatud tööülesannete olemuslikest joontest, või kui see on asjakohane, siis liikmesriigi sotsiaalpoliitika õiguspärase eesmärgi täitmise vajadustest. [59]

70. Objektiivne alus, millele tööandja viitab, peab olema otseselt seotud tähtajalise töölepingu alusel tööle võetud töötaja täidetavate põhimõtteliselt ajutiste tööülesannetega. Õiguspoolest tekitab selline puhtformaalne õigusnorm, milles ei ole järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamist õigustava alusena konkreetselt nimetatud objektiivseid tegureid, mis seonduksid asjassepuutuva tegevuse iseärasuste ja töö teostamise tingimustega, reaalse ohu, et viidatud tüüpi lepinguid võidakse kuritarvitada, ega ole seega vastavuses raamkokkuleppe eesmärgi ja kasuliku mõjuga. [60]

71. Käesoleval juhul leian nagu S. Jansen ja komisjon, et HG NRW § 7 lõike 3 esimese lause sätted koostoimes TzBfG § 14 lõike 1 teise lause punkti 7 sätetega, mis põhjendavad tähtajaliste töölepingute kasutamist üksnes selleks ette nähtud eelarvevahendite olemasoluga, on sõnastatud liiga üldiselt ja abstraktselt, ilma tegeliku seoseta lepingu objektiks olevate tööülesannete sisu ja täitmise tingimustega. Selle kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et HG NRW § 7 lõige 3 viitab tähtajalise töölepingu alusel tööle võetava töötaja tegevusele üksnes mõiste „abitöötaja" (*Aushilfskraft*) kasutamisega. Leian, et kõnealune eelarvet käsitlev säte ei ole üksinda selline piisavalt konkreetne tähtajaliste lepingute kasutamise põhjendus, mida nõuab Euroopa Kohtu praktika, kuna töölevõetava isiku tööülesanded ei ole selgelt määratletud või määratletavad. Sedalaadi sätted ei võimalda kontrollida, kas sellel konkreetsel juhul on tähtajalise töölepingu pikendamine tõepoolest asjakohasem kui selle muutmine määramata tähtajaga töölepinguks töösuhte põlistamisena.

72. Märgin, et põhikohtuasjas ei ole viimase tähtajalise töölepingu aluseks mitte üheainsa puuduva töötaja ajutine asendamine, vaid selliste eelarvevahendite kasutamine, mis on vabanenud seetõttu, et mitu Landgericht Kölni töötajat on otsustanud võtta eripuhkuse või töötada osalise koormusega. Ilmselgelt kasutatakse seda avanenud võimalust selleks, et palgata S. Jansen täitma nimetatud tööandja pidevaid vajadusi, mitte seetõttu, et huvitatud isikule antavad tööülesanded oleksid olemuselt või üksikasjadelt kuidagi erilised.

59 – Vt eelkõige eespool viidatud määrus Koukou, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika.

60 – Vt eespool viidatud kohtuotsused Angelidaki jt, punkt 98, ja Deutsche Lufthansa, punkt 43, ja neis viidatud kohtupraktika.

73. Lisaks võivad kõnealuste sätete ebaselgus ja vabadus, mis need jätavad avaliku sektori tööandjatele, võimaldada kuritarvitusi, mida püütakse raamkokkuleppega tõkestada, kuna nagu komisjon rõhutab, ei ole eelarveõigusel põhinev töölepingu kestuse piiramine väline asjaolu, vaid asjaolu, mida seadusandja saab mõjutada ja muuta, seega siis sisemine asjaolu, mida saab oma tahtmist mööda kujundada.

74. Märgin lõpuks, et kõnealused eelarvekaalutlused ei kuulu selliste sotsiaalpoliitika eesmärkide hulka, mida tööõiguses kohaldatakse. [61] Seega ei saa järeldada, et põhikohtuasja kontekstis õigustaksid järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamist konkreetsed sellise õiguspärase eesmärgi taotlemisest tulenevad asjaolud vastavalt Euroopa Kohtu praktikale. [62]

75. Täiendava võimalusena täpsustan, et minu arvates ei ole võimalik seda analüüsi, mis on tehtud mõistet „objektiivne alus" raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tähenduses puudutava kohtupraktika alusel, täiendada kõnealuse kokkuleppe klauslis 4 sisalduva mõiste „objektiivsed põhjused" [63] tõlgendamist puudutava kohtupraktika ülevõtmisega, nagu arutati kohtuistungil. Euroopa Kohus on tõepoolest tunnistanud kõnealuses kahes klauslis esinevate mõistete lähedust ning on neid sarnaselt määratlenud, [64] järgides analoogilist arutluskäiku. [65]

76. Klauslis 4, mis puudutab „diskrimineerimiskeelu põhimõtet", on „objektiivsete põhjuste" täpsustus siiski sätestatud kontekstis, mis oluliselt erineb klausli 5 kontekstist, mis käsitleb „meetmeid [tähtajaliste töölepingute] kuritarvituste vältimiseks". „Objektiivsete põhjuste" ja „objektiivsete aluste" ese kõnealustes klauslites ei ole seega sama. Lisaks näib mulle, et sarnaste mõistete lähendamine võib viia tautoloogiani. Tõlgendusest, mis Euroopa Kohus on andnud ühele neist mõistetest,

61 – Hiljutise näitena sotsiaalpoliitika õiguspärase eesmärgi kohta vt 7. aprilli 2011. aasta määrus kohtuasjas C-151/10: Dai Cugini, punkt 47 jj.

62 – Vt eelkõige eespool viidatud määrus Angelidaki jt, punkt 96 ja seal viidatud kohtupraktika.

63 – Raamkokkuleppe klausli 4 kohaselt saab tähtajalise töötaja ja võrreldava alatise töötaja erinevat kohtlemist õigustada üksnes objektiivsete põhjustega.

64 – Nt eespool viidatud 13. septembri 2007. aasta kohtuotsuses Del Cerro Alonso (punktid 56-59) on Euroopa Kohus seoses „identse mõiste[ga] „objektiivsed põhjused"" raamkokkuleppe klausli 4 lõike 1 tähenduses otsustanud, et see mõiste nõuab, et tähtajaliste töötajate ja alaliste töötajate ebavõrdne kohtlemine oleks õigustatud täpsete ja konkreetsete asjaoludega, mis iseloomustavad asjassepuutuvat töötingimust konkreetses olukorras, millega seoses see esineb, ning objektiivsete ja läbipaistvate kriteeriumide alusel, mis võimaldaksid kontrollida, kas see ebavõrdne kohtlemine on tingitud tegelikust vajadusest ja kas see on sobiv taotletava eesmärgi saavutamiseks ning selleks vajalik.

65 – Vt 22. aprilli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-486/08: Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols (EKL 2010, lk I-3527, punktid 42 ja 43 ja seal viidatud kohtupraktika): Euroopa Kohus meenutas kõigepealt oma praktikat, mis puudutab mõistet „objektiivsed alused" raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tähenduses, ning otsustas seejärel, et „[s]amamoodi tuleb analoogselt tõlgendada identset mõistet „objektiivsed põhjused" tähtajalise töö raamkokkuleppe klausli 4 punkti 1 tähenduses".

ei saa minu arvates tuleneda hindamiskriteeriumid, mida saab kasutada täpselt samamoodi teise mõiste puhul, kuna vaatamata üldiselt sarnasele tähendusele, viitavad need mõisted erinevatele referentidele. Oluline on niisiis kindlaks määrata, millised asjaolud on „objektiivsed põhjused" klausli 4 kohaselt või „objektiivsed alused" klausli 5 kohaselt.

77. Eelkõige näib mulle, et raamkokkuleppe klausliga 4 sõnastatud põhimõtet, mille kohaselt „range personalijuhtimine [on] seotud eelarveliste kaalutlustega, mis diskrimineerimist ei õigusta",[66] ei saa sellisena üle võtta otsustamaks, et järjestikuste tähtajaliste töölepingute sõlmimist ei peaks saama õigustada eelarvega seotud kaalutlustega. Minu arvates ei saa süstemaatiliselt – nii nagu diskrimineerimise puhul – välistada, et puhtalt majanduslikud põhjused võivad õigustada korduvat tähtajaliste töölepingute sõlmimist. Leian, et raamkokkuleppe klausli 5 eesmärgiga ei ole muidugi kooskõlas see, et tööandja võib üldiselt viidata eelarvepiirangutele kui „objektiivsetele alustele". Siiski näib mulle õiguspärane võimalus võtta majanduslikke piiranguid arvesse juhul, kui need on seotud muude põhjustega, mis tulenevad näiteks sotsiaalpoliitika eesmärkidest, hariduse edendamisest või keskkonnakaitsest ning mille aluseks on riigi juhtnöörid. Niisiis, kui teatav eelarverida on ette nähtud näiteks noorte töötute tööturule naasmise soodustamiseks, peaks avaliku sektori tööandjal olema võimalus õigustada huvitatud isikutega järjestikuste tähtajaliste töölepingute sõlmimist sellise eelarvesuunaga, mille põhjus on selge ning mille mõju on ajaliselt piiratud.

78. Raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tõlgendamist käsitlevat Euroopa Kohtu praktikat arvestades on minu arvates veelgi olulisem see, et siseriiklik kohus kontrollib, et esitatud õigustusel on tõepoolest otsene ja tegelik põhjuslik seos asjaomaste järjestikuste tähtajaliste töölepingute alusel tööle võetud töötaja tegevusega.

79. Igal juhul, võttes arvesse põhikohtuasjas käsitletavate sarnaste õigusnormide ebatäpset ja ebakonkreetset sisu, leian, et Euroopa Kohus peaks eitavalt vastama kolmanda eelotsuse küsimuse esimesele osale, mis on esitatud punktis a.

66 – Vt eespool viidatud kohtuotsus Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika.

80. Minu arvates ei ole järelikult vaja vastata kolmele täiendavale küsimusele, mis on esitatud punktides b, c ja d.

1. Raamkokkuleppe klausli 8 lõike 3 tõlgendamine

82. Raamkokkuleppe klausli 8 lõige 3 sätestab, et kokkuleppe rakendamine ei õigusta töötajate üldise kaitstuse taseme alandamist kokkuleppega reguleeritavas valdkonnas.

D. *Nn mittevähendamise klausel*

83. Kõigepealt täpsustan, nagu ma olen eelneva kohtuasja raames juba maininud [68] ja nagu käesoleval juhul rõhutab Saksamaa valitsus, et tegemist on klausliga, mis sätestab õigusliku reformi õigustuseks esitatud põhjenduste läbipaistvuse kohustuse, mitte *standstill*-klausliga.

81. Neljanda eelotsuse küsimusega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt, kas Saksa positiivne õigus [67] võib rikkuda raamkokkuleppe klausli 8 lõiget 3 seetõttu, et eelarvepiirangust tulenev järjestikuste tähtajaliste töölepingute sõlmimise põhjendus laienes kogu avalikule sektorile, mitte enam üksnes kõrgharidusе valdkonnale sarnaselt direktiivi 1999/70 jõustumisele eelnenud ajaga, nagu väidetakse eelotsusetaotluses. Lisaks soovib kõnealune kohus teada, millised õiguslikud järeldused peab ta tegema siseriikliku õiguse kohaldamise kohta võimaliku vastuolu korral kõnealuse mittevähendamise klausli sätetega.

84. Võttes arvesse asjaolu, et raamkokkuleppe sätted kujutavad endast vaid miinimumnõudeid, on liikmesriikide sekkumine selles valdkonnas endiselt lubatud selleks, et võtta vastu või säilitada varasema õiguse sätetest soodsamaid sätteid või isegi alandada kaitstuse taset, tingimusel et raamkokkuleppega ette nähtud minimaalne kaitstuse tase säilitatakse ning kõnealuse kaitstuse taseme alandamine ei ole üldine.

67 – Täpsemalt viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus oma põhjendustes ühtaegu TzBfG § 14 lõike 1 teise lause punkti 7 sätetele ja Bundesarbeitsgerichti praktikale.

68 – Vt minu 22. aprilli 2010. aasta ettepanek kohtuasjas C-98/09: Sorge, milles otsus tehti 24. juunil 2010 (EKL 2010, lk I-5837, ettepaneku punkt 40).

85. Raamkokkuleppe klausli 8 lõikega 3 ei keelata siseriiklikus õiguses tähtajaliste lepingute valdkonnas sätestatud kaitse vähendamist. Selline vähendamine on lubatud tingimusel, et järgitakse kaht kumulatiivset tingimust,[69] millest omakorda järeldub, et ühe tingimuse täitmata jätmisest piisab selleks, et siseriiklikud õigusnormid ei oleks kooskõlas raamkokkuleppe klausli 8 lõikes 3 sätestatud keeluga.[70] Need kriteeriumid on järgmised:

– ühelt poolt, selleks et see oleks lubatud, ei või kaitstuse taseme alandamine olla seotud raamkokkuleppe rakendamisega[71] – see takistab liikmesriikidel viitamast direktiivi ülevõtmise kohustusele siseriiklikus õiguses tehtavate muudatuste n-ö ettekäändena;[72]

– teiselt poolt ei või see avaldada kahjulikku mõju tähtajaliste töötajate kaitstuse üldisele tasemele ning seda kriteeriumi tuleb hinnata nende töötajate arvu alusel, keda reform puudutab,[73] ja kõikide kaitsvate õigusnormide alusel, kuna kaitstuse taseme vähendamist võib üldiselt kompenseerida muude pakutavate tagatistega.[74]

86. Kõnealustest kriteeriumidest esimese kohaldamine käesoleval juhul nõuab seda, et vaidlusaluste õigusnormidega tehtud muudatuse eesmärk oleks tõepoolest olnud direktiivi 1999/70 ja sellele lisatud raamkokkuleppe ülevõtmine, kusjuures tuleb täpsustada, et seejuures võib arvesse võtta ka hilisemaid siseriikliku õiguse sätteid, millega täiendatakse või muudetakse algset ülevõtmise seadust.

87. Land Nordrhein-Westfaleni ja Saksamaa valitsuse arvates see aga nii ei ole. Mõlemad viitavad direktiivile 1999/70 eelnevale kohtupraktikale ning kinnitavad, et positiivses õiguses oli vaidlusalune eelarvega seotud põhjendus lubatud juba enne TzBfG ja eelkõige selle § 14 lõike 1 teise lause jõustumist. Nad väidavad, et kõnealuse teksti puhul on tegemist üksnes Bundesarbeitsgerichti praktika kodifitseerimisega, mitte selle laiendamisega. Vastupidiselt eelotsusetaotluse esitanud kohtu väidetele väidavad Land Nordrhein-Westfalen ja Saksamaa valitsus, et eelarvepiiranguga seotud põhjendust kohaldati juba varem kogu avalikule teenistusele. Selle väite toetuseks tutvustab Saksamaa valitsus TzBfG

69 – Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Sorge, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika, ja 11. novembri 2010. aasta määrus kohtuasjas C-20/10: Vino, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika.

70 – Vt nt eespool viidatud määrus Berkizi-Nikolakaki, punkt 76.

71 – Vt eelkõige eespool viidatud määrus Vino, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika.

72 – Vt minu eespool viidatud ettepanek kohtuasjas Sorge, ettepaneku punkt 40, ja kohtujurist Kokott'i 4. detsembri 2008. aasta ettepanek eespool viidatud kohtuasjas Angelidaki jt, ettepaneku punkt 127.

73 – Vt eelkõige eespool viidatud määrus Koukou, punkt 121.

74 – Vt eespool viidatud määrus Koukou, punkt 122 ja seal viidatud kohtupraktika.

vastuvõtmiseni viinud ettevalmistavaid materjale, tsiteerides seaduseelnõu asjakohaseid lõike.

88. Komisjon omakorda leiab, et vaidlusaluste sätete ja direktiivi 1999/70 ülevõtmise vahel ei ole mingit seost ning et igal juhul ei ole Saksa seadusandja vaidlusaluse reformi õigustamiseks sõnaselgelt viidanud ülevõtmise kohustusele. Seetõttu jagab komisjon Land Nordrhein-Westfaleni ja Saksamaa valitsuse arvamust, et TzBfG vaidlusalused sätted ei ole liidu õigusega vastuolus. Ainult S. Jansen on vastupidisel arvamusel.

89. Igal juhul kuulub esimese kriteeriumi täitmise hindamine, mis eeldab Saksamaa positiivse õiguse kujunemise analüüsi, eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevusse, isegi kui ta peab selle käigus toetuma Euroopa Kohtu praktikas esitatud juhtnööridele.

90. Kui käesoleval juhul kohaldatakse teist kriteeriumi, mis tähendab, et esimene kriteerium peab eelotsusetaotluse esitanud kohtu analüüsi kohaselt olema täidetud, siis peaks vaidlusaluste õigusnormidega tehtud muudatuse tagajärg olema tähtajaliste töötajate kaitse üldise taseme alandamine.

91. S. Janseni arvates on kõnealune tase varasemate õigusnormidega võrreldes märkimisväärselt alanenud, kuna tähtajaliste lepingute sõlmimine eelarvega seotud põhjenduse alusel on nüüd võimalik süstemaatiliselt kogu avalikus sektoris, olenemata selliste lepingute alusel tööle võetud töötaja tööülesannete kestusest ja sisust.

92. Saksamaa valitsus seevastu leiab, et algselt üksnes kõrghariduse valdkonnas kehtinud eelarvega seotud põhjenduste kohaldamisala laiendamise kodifitseerimisega selgitas TzBfG siseriikliku positiivse õiguse sisu ning parandas seega tähtajalised töölepingud sõlminud töötajate kaitset.

93. Ka nende üksteisele vastukäivate seisukohtade tõttu on just Landesarbeitsgericht Kölni ülesanne määrata kindlaks, kas teine raamkokkuleppe klausli 8 lõike 3 kohaldamisele seatud tingimustest on käesoleval juhul täidetud, võttes arvesse, et kõnealuse klausli kohaldamisalasse võib kuuluda üksnes selline vähendamine, mis mõjutab tähtajalisi töölepinguid puudutavaid siseriiklikke õigusnorme tervikuna. Sellega seoses peab kõnealune kohus eelkõige kontrollima, kas põhikohtuasjas käsitletav reform puudutab olulist osa asjaomases liikmesriigis tähtajalise lepingu alusel töötavatest töötajatest, ning võrdlema reformi ulatust kõnealuse töötajate

kategooria kaitse tagamiseks TzBfG-s ette nähtud muude tagatistega. [75]

2. Õiguslikud tagajärjed võimaliku vastuolu puhul raamkokkuleppe klausli 8 lõikega 3

94. Landesarbeitsgericht Kölni viimane küsimus on, kas ta peab jätma siseriikliku õigusnormi kohaldamata juhul, kui see osutub raamkokkuleppe klausli 8 lõikega 3 vastuolus olevaks.

95. Euroopa Kohtu praktikast nähtub selgelt [76] ning minagi olen eelnevates ettepanekutes maininud, [77] et kõnealusel klauslil ei saa olla vahetut õigusmõju, mis käesoleval juhul oleks vertikaalne. Land Nordrhein-Westfalen meenutab, et raamkokkuleppe klausel 8 ei kehtesta liikmesriikidele konkreetseid kohustusi ning isik ei saa sellele siseriiklikus kohtus tugineda, vastupidiselt näiteks raamkokkuleppe klausli 4 lõikele 1, mis oma sisu poolest näib olevat tingimusteta ja selleks otstarbeks piisavalt täpne. [78]

96. Järelikult ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtul otsest kohustust jätta kohaldamata siseriikliku õiguse sätted, mille sisu on vaidlustatud raamkokkuleppe klausli 8 lõike 3 alusel.

97. Kuna ELTL artikli 288 kolmanda lõigu (endine EÜ artikli 249 kolmas lõik) kohaselt on iga siseriiklik kohus kohustatud tõlgendama siseriiklikku õigust vastavalt liidu õiguse nõuetele, peab ka Landesarbeitsgericht Köln tegema nii, nagu Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud. [79] Eelkõige tähendab see, et kõnealune kohus tõlgendab vaidlusaluseid õigusnorme võimalikult suures ulatuses raamkokkuleppe asjakohaste sätete sõnastust ja eesmärki arvestades, et saavutada sellega sätestatud eesmärk. [80]

75 – Vt eespool viidatud määrus Koukou, punkt 119 jj ja seal viidatud kohtupraktika, ja eespool viidatud kohtuotsus Sorge, punkt 42 jj ja seal viidatud kohtupraktika.

76 – Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Sorge, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika, ja eespool viidatud kohtuotsus Deutsche Lufthansa, punkt 51.

77 – Vt minu ettepanek eespool viidatud kohtuasjas Sorge, punkt 58 jj.

78 – Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Impact, punktid 59 jj.

79 – Lisaks meenutan, et direktiivi 1999/70 artikli 2 esimese lõigu kohaselt peavad liikmesriigid „võtma vajalikud meetmed, et tööturu osapooled saaksid igal ajal tagada [kõnealuses] direktiivis ettenähtud tulemuste saavutamise".

80 – Vt eespool viidatud kohtuotsus Sorge, punkt 51 jj, ja minu ettepanek nimetatud kohtuasjas, punkt 65 jj, samuti eespool viidatud kohtuotsus Deutsche Lufthansa, punkt 52 jj, ning neis viidatud kohtupraktika.

VI. Ettepanek

98. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Landesarbeitsgericht Kölni esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivile 1999/70/EÜ (milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta) lisatud 18. märtsil 1999 sõlmitud raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta klausli 5 lõike 1 punkti a tuleb tõlgendada nii, et selleks et hinnata objektiivse aluse olemasolu kõnealuse klausli tähenduses, võib siseriiklik kohus arvesse võtta kontrollitava töölepingu pikendamisele eelnenud tähtajaliste töölepingute arvu ning selle ajavahemiku pikkust, mille vältel asjaomane töötaja järjestikuste tähtajaliste töölepingute alusel eelnevalt töötas;

2. Kõnealuse raamkokkuleppe klausli 5 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus see, kui hinnates objektiivse aluse olemasolu nimetatud klausli tähenduses, tehakse vahet avaliku sektori ja erasektori vahel;

3. Kõnealuse raamkokkuleppe klausli 5 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitletavad, mille aluseks on eelarvega seotud põhjused, mis on liiga üldised ega rahulda seetõttu Euroopa Kohtu praktikas kindlaks määratud nõudeid selliste objektiivsete aluste kohta, mis kõnealuse sätte tähenduses õigustavad tähtajaliste töölepingute pikendamist;

4. Liikmesriik rikub tõenäoliselt kõnealuse raamkokkuleppe klausli 8 lõike 3 sätteid, kui ta lisab siseriiklikku õigusesse tähtajaliste töölepingute kasutamise põhjuse, mis tuleneb eelarvest ning mida kohaldatakse üldiselt kogu avalikule sektorile,

samas kui enne direktiivi 1999/70 vastuvõtmist kohaldati seda põhjust võrreldaval kujul siseriiklikus positiivses õiguses üksnes osale avalikust sektorist, juhul kui – ning seda peab kontrollima siseriiklik kohus:

– ühelt poolt õigustatakse sellise muudatuse tegemise sätetes seda muudatust direktiivi ülevõtmisega siseriiklikku õigusse,

– ja teiselt poolt toob kõnealune muudatus kaasa tähtajaliste töötajate kaitstuse üldise taseme alandamise, mida hinnatakse puudutatud töötajate arvu ja kõikide tähtajalisi töölepinguid käsitlevate siseriiklike õigusnormide alusel.

Kui siseriiklik kohus peaks nimetatud hindamiskriteeriumide alusel jõudma järeldusele, et asjaomane siseriiklik õigusnorm ei vasta raamkokkuleppe klausli 8 lõike 3 sätetele, ei too see kaasa mitte kohustust jätta asjaomane õigusnorm kohaldamata, vaid kohustuse tõlgendada seda liidu õigusega kooskõlas.