Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kuues koda)

13. juuni 2024*

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 1999/70/EÜ – Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) raamkokkulepe tähtajalise töö kohta – Tähtajalised töölepingud avalikus sektoris – Ajutised teenistujad – Klausel 5 – Meetmed, et vältida järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamist ja selle eest karistada

Liidetud kohtuasjades C-331/22 ja C-332/22,

mille ese on ELTL artikli 627 alusel Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Barcelona (Barcelona halduskohus nr 17, Hispaania) 12. mai ja 6. mai 2022. aasta otsustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse vastavalt 17. mail ja 19. mail 2022, menetlustes

KT

versus

Dirección General de la Función Pública, adscrita al Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya (C-331/22),

ja

HM,

VD

versus

Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya (C-332/22),

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

koosseisus: P. G. Xuereb koja presidendi ülesannetes, kohtunikud A. Kumin (ettekandja) ja I. Ziemele,

kohtujurist: N. Emiliou,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

* Kohtumenetluse keel: hispaania.

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– KT, esindaja: *abogado* B. Salellas Vilar,

– HM ja VD, esindaja: *abogado* J. Araúz de Robles Dávila,

– Dirección General de la Función Pública, adscrita al Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya ja Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, esindaja: *letrada* B. Bernad Sorjús,

– Hispaania valitsus, esindaja: A. Gavela Llopis,

– Kreeka valitsus, esindajad: V. Baroutas ja M. Tassopoulou,

– Euroopa Komisjon, esindajad: I. Galindo Martín, D. Recchia ja N. Ruiz García,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlustes palutakse tõlgendada nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivi 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta (EÜT 1999, L 175, lk 43; ELT eriväljaanne 05/03, lk 368), lisas toodud 18. märtsil 1999 sõlmitud tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe (edaspidi „raamkokkulepe“) klauslit 5.

2 Taotlused on esitatud vaidlustes, mille pooled on kohtuasjas C-331/22 KT ja Dirección General de la Función Pública, adscrita al Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya (Kataloonia autonoomse piirkonna valitsuse presidendi kabineti haldusalasse kuuluv avaliku teenistuse peadirektoraat, Hispaania) ning kohtuasjas C-332/22 ühelt poolt HM ja VD ning teiselt poolt Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya (Kataloonia autonoomse piirkonna valitsuse õigusosakond, Hispaania) ning mis puudutavad nimetatud isikute ja asjasse puutuva ametiasutuse vahelise töösuhte kvalifitseerimist.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 1999/70 artikli 2 esimeses lõigus on ette nähtud:

„Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud normid [ja] peavad võtma vajalikud meetmed, et tööturu osapooled saaksid igal ajal tagada käesolevas direktiivis ettenähtud tulemuste saavutamise. […]“.

4 Raamkokkuleppe klauslis 1 on sätestatud:

„Käesoleva raamkokkuleppe eesmärk on:

[…]

b) luua raamistik, et vältida kuritarvitusi, mis võiksid tuleneda järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamisest.“

5 Raamkokkuleppe klausli 4 „Mittediskrimineerimise põhimõte“ lõikes 1 on märgitud:

„Töötingimuste osas ei kohelda tähtajalisi töötajaid vähem soodsalt kui võrreldavaid alatisi töötajaid seetõttu, et neil on tähtajaline tööleping või töösuhe, välja arvatud juhtudel, kui erinevaks kohtlemiseks on objektiivsed põhjused.“

6 Raamkokkuleppe klauslis 5 „Meetmed kuritarvituste vältimiseks“ on ette nähtud:

„1. 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.

2. Liikmesriigid, olles konsulteerinud tööturu osapooltega, ja/või tööturu osapooled määravad vajaduse korral kindlaks, millistel tingimustel tähtajalisi töölepinguid või töösuhteid:

a) loetakse järjestikusteks;

b) loetakse määramata tähtajaga töölepinguteks või töösuheteks.“

Hispaania õigus

Põhiseadus

7 Hispaania põhiseaduse (Constitución española; edaspidi „põhiseadus“) artikli 23 lõikes 2 on sätestatud, et kodanikel „on õigus saada avalikus teenistuses võrdsetel tingimustel tööd vastavalt seaduses sätestatud nõuetele“.

8 Põhiseaduse artikli 103 lõikes 3 on muu hulgas ette nähtud, et seaduses on määratletud ametnike staatus ja reguleeritud avalikus teenistuses tööle saamine kooskõlas teenete ja võimekuse põhimõtetega.

Tähtajalisi töölepinguid käsitlevad õigusnormid

– *Töötajate üldseadus*

9 Kuninga 23. oktoobri 2015. aasta seadusandliku dekreedi 2/2015, millega kiidetakse heaks töötajate üldseaduse konsolideeritud tekst (Real Decreto Legislativo 2/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores; *BOE* nr 255, 24.10.2015, lk 100224), põhikohtuasjade asjaolude suhtes kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „töötajate üldseadus“) on artikli 15 lõikes 3 sätestatud, et „[k]ui tähtajaline leping on sõlmitud seadust rikkudes, loetakse leping sõlmituks tähtajatult“.

10 Töötajate üldseaduse artikli 15 lõikes 5 on ette nähtud:

„Ilma et see mõjutaks käesoleva artikli lõike 1 punktis a ning lõigetes 2 ja 3 sätestatut, omandavad töötajad, kes on töötanud 30 kuu jooksul katkemata või katkestustega rohkem kui 24 kuud samal või erineval töökohal ühe ja sama ettevõtja või ettevõtjate kontserni juures vahetult või ajutist tööjõudu vahendava ettevõtja kaudu kahe või enama ajutise lepingu alusel – olenemata sellest, kas tähtajaliste lepingute tingimused on samad või mitte –, alalise töötaja staatuse. […]“.

– *EBEP*

11 Kuninga 30. oktoobri 2015. aasta seadusandliku dekreediga 5/2015 (Real Decreto Legislativo 5/2015) heaks kiidetud avalike teenistujate alusseaduse konsolideeritud teksti (texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; *BOE* nr 261, 31.10.2015, lk 103105) põhikohtuasjade asjaolude suhtes kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „EBEP“) on artiklis 10 ette nähtud:

„1. Ajutised teenistujad on isikud, kes nimetatakse sõnaselgelt põhjendatud vajaduse ja kiireloomulisuse tõttu ametisse ametnike ülesannete täitmiseks ühel järgmistest juhtudest:

a) eksisteerivad vabad ametikohad, mida ei ole võimalik täita ametnikega;

b) ametnike ajutiseks asendamiseks;

c) ajutiste kavade elluviimiseks kuni kolmeks aastaks; seda kestust võib pikendada kuni 12 kuu võrra käesoleva alusseaduse rakendamiseks vastu võetud avalikku teenistust käsitlevate seaduste alusel;

d) 12 kuu pikkuse ajavahemiku jooksul on kuni kuus kuud ülemäära suur töökoormus või toimunud töö kuhjumine.

2. Ajutised teenistujad valitakse välja kiirendatud menetlustes, mis peavad igal juhul vastama võrdsuse, teenete, võimekuse ja avalikkuse põhimõtetele.

3. Ajutiste teenistujate teenistussuhe lõpeb peale artiklis 63 ette nähtud aluste ka siis, kui langeb ära alus, millest tulenevalt nad ametikohale nimetati.

4. Käesoleva artikli lõike 1 punktis a nimetatud juhul lisatakse ajutiste teenistujatega täidetud vabad ametikohad selle aasta avaliku sektori vabade ametikohtade nimekirja, mil ajutine teenistuja ametikohale nimetati, või kui see on võimatu, järgmise aasta vastavasse nimekirja, välja arvatud juhul kui see ametikoht otsustatakse kaotada.

5. Ametnike suhtes kehtivaid üldnorme kohaldatakse ajutiste teenistujate suhtes niivõrd, kuivõrd see on kooskõlas nende staatuse olemusega […]“.

12 EBEP artiklis 70 on sätestatud:

„1. Selliste inimressursside vajaduste kohta, milleks on eraldatud eelarvevahendid ja mis tuleb katta uute teenistujate töölevõtmisega, avaldatakse avaliku sektori vabade ametikohtade nimekiri või need rahuldatakse muu sarnase personalivajaduste katmise vahendi abil; see eeldab vastavate valikumenetluste korraldamist asjaomaste ametikohtade täitmiseks kuni täiendava kümne protsendini ning teadete avaldamise maksimaalse tähtaja kindlaksmääramist. Igal juhul tuleb ametikohad avaliku sektori vabade ametikohtade nimekirja või sarnase vahendi abil täita kolmeaastase tähtaja jooksul, mida ei saa pikendada.

2. Avaliku sektori vaba ametikoha teade või sarnane vahend, mille kiidab iga aasta heaks ametiasutuse juhtorgan, avaldatakse vastavas ametlikus väljaandes.

[…]“.

– *Seadus 20/2021*

13 28. detsembri 2021. aasta seadusega 20/2021 kiireloomuliste meetmete kohta avalikus teenistuses ajutiste töösuhete vähendamiseks (Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público; *BOE* nr 312, 29.12.2021, lk 165067; edaspidi „seadus 20/2021“) asendati vaikimisi kuninga 6. juuli 2021. aasta dekreetseadus 14/2021 kiireloomuliste meetmete kohta avalikus teenistuses ajutiste töösuhete vähendamiseks (Real Decreto-ley 14/2021 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público; *BOE* nr 161, 7.7.2021, lk 80375) ning muudeti EBEP teatavaid sätteid.

14 Seaduse 20/2021 artiklis 2 „Ajutise ametikoha alaliseks muutmise menetlus“ on ette nähtud:

„1. Lisaks 27. juunil 2017 vastu võetud seaduse 3/2017 riigi 2017. aasta üldeelarve kohta (Ley 3/2017 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017; *BOE* nr 153, 28.6.2017,

lk 53787) artikli 19 lõike 1 punkti 6 ja 3. juulil 2018 vastu võetud seaduse 6/2018 riigi 2018. aasta üldeelarve kohta (Ley 6/2018 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018; *BOE* nr 161, 4.7.2018, lk 66621) artikli 19 lõike 1 punkti 9 sätetele kiidetakse heaks täiendav määr, et muuta alaliseks ajutised ametikohad, mis hõlmavad eelarves ette nähtud struktuurilisi ametikohti, millel on ajutine teenistuja töötanud katkematult vähemalt kolm aastat enne 31. detsembrit 2020, olenemata sellest, kas need ametikohad on kantud ametikohtade nimekirja, koosseisunimestikku või muusse personalikorraldust käsitlevasse dokumenti, mida avaliku sektori asutustes kasutatakse.

Ilma et see piiraks esimest üleminekusätet, lisatakse alaliseks muutmise menetlusega hõlmatud ametikohad, mis on ette nähtud seaduse 3/2017 riigi 2017. aasta üldeelarve kohta artikli 19 lõike 1 punktis 6 ja seaduse 6/2018 riigi 2018. aasta üldeelarve kohta artikli 19 lõike 1 punktis 9, eelmises lõigus sätestatud alaliseks muutmise menetlusse, tingimusel et need ametikohad on lisatud vastavate alaliseks muudetavate avaliku teenistuse vabade ametikohtade hulka ning et käesoleva seaduse jõustumise kuupäeva seisuga ei ole nendele ametikohtadele konkurssi veel korraldatud või konkurss on korraldatud, kuid ametikohad on pärast valikumenetlust täitmata.

2. Tööpakkumised, millega rakendatakse lõikes 1 sätestatud alaliseks muutmise menetlusi ning uut alaliseks muutmise menetlust, kiidetakse heaks ja avaldatakse vastavates ametlikes väljaannetes enne 1. juunit 2022 ning neid koordineerivad pädevad avaliku sektori asutused.

Konkursiteated avalikus teenistuses pakutavate töökohtade täitmiseks korraldatavate valikumenetluste kohta avaldatakse enne 31. detsembrit 2022.

Valikumenetlused viiakse lõpule enne 31. detsembrit 2024.

3. Ajutiste teenistujate täidetavate ametikohtade määr peab olema alla [8%] struktuurilistest ametikohtadest.

4. Selliste valikumenetluste rakendamise üle, mis peavad igal juhul vastama vaba konkurentsi, võrdsuse, teenete, võimekuse ja avalikkuse põhimõtetele, võib läbi rääkida vastaval riigi keskvalitsuse, autonoomsete piirkondade ja kohalike omavalitsuste tasandil ning Comisión de Coordinación del Empleo Público [(avaliku teenistuse koordineerimise komisjon, Hispaania)] võib võtta meetmeid, et koordineerida nende menetluste rakendamist erinevate avalike sektori asutuste vahel.

Ilma et see piiraks iga ametiasutuse enda kehtestatud avaliku teenistuse norme või erinorme, on valikusüsteemiks kvalifikatsioonil ja katsetel põhinev konkurss, mille puhul [40%] punktide kogusummast antakse kvalifikatsioonil põhinevas etapis, milles peamiselt võetakse arvesse asjaomast kogemust teenistusüksuses, palgaastmel, teenistusgrupis või samaväärses kategoorias, kusjuures katsetel põhinevas valikumenetluse etapis ei tohi kandidaate konkursist kõrvaldada [EBEP] artikli 37 lõike 1 punktis c sätestatud kollektiivläbirääkimiste kontekstis.

Ametikohtade täitmisele eelnenud sisemise liikuvuse ja edutamise mehhanismid on alaliseks muutmise menetlustega kooskõlas, kui see on valdkondlike normidega või iga ametiasutuse enda normidega ette nähtud.

5. Nendes menetlustes pakutavad ametikohad peavad olema tingimata struktuurilised ametikohad, mida täidavad tähtajalised töötajad, ning menetluste elluviimine ei tohi mingil juhul viia kulude või töötajate arvu suurenemiseni.

6. Ajutistel teenistujatel või tähtajalise lepinguga töötajatel, kelle lepingu on ametiasutus alaliseks muutmise valikumenetluse edutult läbimise tõttu üles öelnud ajal, mil nad töötasid ajutise teenistujana või tähtajalise lepinguga töötajana, on õigus rahalisele hüvitisele, mis vastab 20 päeva kindlasummalisele töötasule iga töötatud aasta kohta maksimaalselt 12 kuupalga ulatuses; vähem kui ühe aasta pikkuse perioodi korral arvutatakse töötasu proportsionaalselt töötatud kuude arvuga.

Tähtajalise lepinguga töötajate puhul vastab see hüvitis ühelt poolt iga töötatud aasta kohta kuni 20 päeva kindlasummalise töötasu, kuid mitte rohkem kui 12 kuupalga ja teiselt poolt töölepingu ülesütlemise hüvitise vahele; vähem kui ühe aasta pikkuse perioodi korral arvutatakse töötasu proportsionaalselt töötatud kuude arvuga. Kui hüvitis mõistetakse välja kohtumenetluses, tehakse summade tasaarveldus.

Kui kandidaat ametikoha alaliseks muutmise valikumenetluses ei osale, ei ole tal õigust rahalisele hüvitisele.

7. Tööpakkumiste jälgimiseks annavad ametiasutused eelarve ja kulude riigisekretäri kaudu rahanduse ja avaliku teenistuse ministeeriumile ametliku kinnituse ajutiselt täidetavate struktuuriliste ametikohtade arvu kohta igas asjaomases valdkonnas.“

15 Seaduse 20/2021 kuuendas lisasättes on ette nähtud:

„Erandkorras ja vastavalt [EBEP] artikli 61 lõigetele 6 ja 7 kuulutavad ametiasutused välja kvalifikatsioonil põhineva konkursi, et täita ametikohad, mis vastavad artikli 2 lõikes 1 sätestatud nõuetele ja mis on olnud enne 1. jaanuari 2016 katkematult tähtajaliselt täidetud.

Valikumenetluste üle, mida võib korraldada vaid üks kord, võib läbi rääkida vastavalt riigi keskvalitsuse, autonoomsete piirkondade ja kohalike omavalitsuste tasandil ning need peavad igal juhul vastama käesolevas seaduses ette nähtud tähtaegadele.“

16 Seaduse 20/2021 kaheksandas lisasättes on sätestatud:

„Kuuendas lisasättes osutatud alaliseks muutmise menetlustes hõlmab konkurss ka vabu struktruurilisi ametikohti, mida täidavad ajutiselt tähtajalise töösuhtega töötajad enne 1. jaanuari 2016.“

– *Seadus 40/2015*

17 1. oktoobri 2015. aasta seaduse nr 40/2015 avaliku sektori õigusliku korralduse kohta (Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público; *BOE* nr 236, 2.10.2015, lk 89411), mida on muudetud 30. detsembri 2020. aasta seadusega 11/2020 riigi 2021. aasta üldeelarve kohta (Ley 11/2020, Presupuestos Generales del Estado para el 2021; *BOE* nr 341, 31.12.2020, lk 125958; edaspidi „seadus 40/2015“), artikli 87 lõike 5 kohaselt on erasektori ettevõtjate ja üksuste töötajatel, kes lähevad üle avalikku sektorisse, lubatud täita samu ülesandeid, mida täidavad ametnikud, s.o töötajad, kelle töökoht säilib kuni töösuhte lõppemiseni (*a extinguir*).

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

Kohtuasi C-331/22

18 KT nimetati 5. mail 2005 Generalitat de Catalunya (Kataloonia autonoomne piirkond, Hispaania) valitsuses juhtivale ametikohale ajutise teenistujana. Sellest kuupäevast alates on teda järjest korduvalt ajutiselt ametisse nimetatud, viimati 5. augustil 2015. KT ametisse nimetamise aluseks oli valikumenetlus, mis viidi läbi muu hulgas põhiseaduse artikli 103 lõikes 3 ette nähtud teenete, võimekuse ja võrdsuse põhimõtteid järgides.

19 Pärast kohtuasjas C-331/22 käsitletavas põhikohtuasjas menetluse alustamist teatas vastustajaks olev ametiasutus, et korraldatakse avalik valikumenetlus, mille käigus täidetakse muu hulgas KT ametikoht. KT taotles seejärel esialgset õiguskaitset, et tema ametikoht jäetaks sellest valikumenetlusest välja. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Barcelona (Barcelona halduskohus nr 17, Hispaania), kes on selles kohtuasjas eelotsusetaotluse esitanud kohus, rahuldas selle taotluse.

20 Põhikohtuasja kaebaja väidab eelotsusetaotluse esitanud kohtus, et kuna ta töötab teenistusse asumisest alates vabal ametikohal, mille kohta ei ole tehtud ühtegi tööpakkumist, tuleks talle anda tema suhtes rakendatud järjestikuste ajutiste ametissenimetamiste kuritarvitamise heastamiseks tähtajatu mittealalise töötaja staatus (nn *indefinido no fijo*) või teise võimalusena võtta meede, millega säilitataks tema töökoht.

21 Põhikohtuasja vastustaja leiab seevastu, et Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) väljakujunenud praktika kohaselt ei ole võimalik muuta ajutise teenistuja ajutist töösuhet alaliseks töösuhteks. Lisaks eitab ta kuritarvitamise esinemist. Lõpuks väidab ta, et igal juhul võimaldab seadus 20/2021, mis näeb ette tõhusad meetmed ajutiste töösuhete kuritarvitamise vähendamiseks avalikus sektoris, ajutiste teenistujate olukorra nõuetega vastavusse viia.

22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et põhikohtuasja kaebaja algatas kohtuasjas C-331/22 menetluse ajal, mil riigisiseses õiguses ei olnud ette nähtud ühtegi õiguslikku tagajärge ajutiste töösuhete kuritarvitamise korral avalikus sektoris. Samas on seaduses 20/2021, mille teatud sätted on nimetatud kohtuasjas käsitletavas põhikohtuasjas kohaldatavad, kehtestatud meetmed selliste kuritarvituste vähendamiseks. Eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski kahtleb, kas see seadus on raamkokkuleppega kooskõlas.

23 Neil asjaoludel otsustas Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Barcelona (Barcelona halduskohus nr 17) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. [Seaduses 20/2021] on ainsa karistusmeetmena ette nähtud valikumenetluste korraldamine koos hüvitisega ainult nendele [ajutiste töösuhete] kuritarvituse ohvritele, kes neid valikumenetlusi edukalt ei läbi. Kas see seadus rikub [raamkokkuleppe] klauslit 5, kuna selle seadusega jäetakse karistamata kuritarvitused nende ajutiste avalike teenistujate suhtes, kes on need valikumenetlused edukalt läbinud, kui sanktsioon on alati tingimata vajalik ja selle valikumenetluse edukalt läbimine ei ole karistusmeede, mis vastaks direktiivi [1999/70] nõuetele, nagu Euroopa Kohus otsustas 2. juuni 2021. aasta kohtumääruses SUSH ja CGT Sanidad de Madrid (C-103/19, EU:C:2021:460)?

2. Kui vastus [esimesele] küsimusele on jaatav ja seadus 20/2021 ei näe ette muid tõhusaid karistusmeetmeid järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise või tähtajalise lepingu kuritarvitusliku pikendamise eest, siis kas asjaolu, et seadus ei näe ette järjestikuste tähtajaliste töölepingute või tähtajalise lepingu kuritarvitusliku pikendamise korral muutmist tähtajatuks lepinguks, rikub [raamkokkuleppe] klauslit 5, nagu Euroopa Kohus otsustas 30. septembri 2020. aasta kohtumääruses Câmara Municipal de Gondomar (C-135/20, EU:C:2020:760)?

3. Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) määras oma 26. septembri 2018. aasta kohtuotsustes 1425/2018 ja 1426/2018 kindlaks kohtupraktika doktriini – mida on kinnitatud tema 20. detsembri 2021. aasta kohtuotsusega 1534/2021 –, et meede, mis tuleb võtta ajutiste töösuhete kuritarvitamise olukorras, võib seisneda lihtsalt selles, et avalik teenistuja, kellele on osaks saanud kuritarvitamine, hoitakse töökohal ebakindla töösuhte olukorras seni, kuni tööandjaks olev ametiasutus määrab kindlaks, kas esineb struktuuriline vajadus, ja korraldab vastavad valikumenetlused, milles võivad osaleda kandidaadid, kelle puhul ei ole sellist ajutise töösuhte kuritarvitamist olnud, et täita ametikoht alaliste või koosseisuliste avalike teenistujatega. Kas see kohtupraktika doktriin on vastuolus [raamkokkuleppe] klausliga 5, kui avatud valikumenetluse korraldamine ja valikumenetluse edukas läbimine ei ole karistusmeede, mis vastaks direktiivi [1999/70] nõuetele, nagu Euroopa Kohus otsustas 2. juuni 2021. aasta kohtumääruses SUSH ja CGT Sanidad Madrid (C-103/19, EU:C:2021:460)?

4. Kui vastus [kolmandale] küsimusele on jaatav ja Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) praktika ei näe ette muid tõhusaid karistusmeetmeid järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise või tähtajalise lepingu kuritarvitusliku pikendamise eest, siis kas asjaolu, et kohtupraktikas ei ole ette nähtud järjestikuste tähtajaliste töölepingute või tähtajalise lepingu kuritarvitusliku pikendamise korral muutmist tähtajatuks lepinguks, rikub direktiivi [1999/70] raamkokkuleppe klauslit 5, nagu Euroopa Kohus otsustas 30. septembri 2020. aasta kohtumääruses Câmara Municipal de Gondomar (C-135/20, EU:C:2020:760)?

5. Kui [raamkokkuleppe] klausli 5 ülevõtmiseks vastu võetud õigusakt rikub [liidu] õigust, kuna selles ei ole ette nähtud ühtegi konkreetset karistusmeedet, mis tagaks selle [liidu] õigusnormi eesmärkide saavutamise ja avalike teenistujate töösuhte ebakindlaks muutmise lõpetamise, siis kas sellises olukorras peavad liikmesriigi õigusasutused otsustama, et kuritarvituslik ajutine töösuhe tuleb muuta alaliseks töösuhteks – mis erineb küll koosseisulise ametniku omast, kuid tagab kuritarvituse ohvrile töökohakindluse –, et vältida niisuguse kuritarvituse karistamatust ja [raamkokkuleppe] klausli 5 eesmärkide kahjustamist, isegi kui niisugust muutmist ei ole riigisiseste õigusnormidega ette nähtud, tingimusel et sellele ajutisele töösuhtele on eelnenud avalik valikumenetlus ning on järgitud võrdse kohtlemise, teenete ja võimekuse põhimõtteid?“

Kohtuasi C-332/22

24 HM töötab alates 14. detsembrist 1984 ajutise teenistujana Kataloonia kohtute ametis. Kohtuasjas C-332/22 käsitletavas põhikohtuasjas menetluse alustamise kuupäevaks oli tema tööstaaž selles ametis üle 37 aasta. Tema töösuhe vormistati erinevate ametisse nimetamiste ja erinevate lepingute sõlmimisega. HM on töötanud rohkem kui kaheksa aastat Juzgado de lo Penal nº 3 de Vilanova i la Geltrús (Vilanova i la Geltrú kriminaalkohus nr 3, Hispaania) kohtukantselei teenistuja vabal ametikohal.

25 VD töötab alates 15. maist 1991 ajutise teenistujana Kataloonia kohtute ametis. Selle kuupäeva ja 31. mai 2012 vahelisel ajal oli ta määratud ametisse erinevatesse Barcelona kohtuasutustesse. 20. juunil 2012 nimetati ta Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa (kohtukantselei teenistus, Hispaania) ajutise teenistujana ametisse Juzgado de lo Penal nº 3 de Barcelonas (Barcelona kriminaalkohus nr 3, Hispaania). VD töötab sellel vabal ametikohal viimati nimetatud kuupäevast alates, see tähendab rohkem kui üheksa aastat.

26 Põhikohtuasja kaebajad väidavad Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Barcelonas (Barcelona halduskohus nr 17), kes on kohtuasjas C-332/22 – nagu ka kohtuasjas C-331/22 – eelotsusetaotluse esitanud kohus, et nad on kõigi nende Kataloonia kohtute ametis teenistuses oldud aastate jooksul täitnud samu tööülesandeid, mida täidavad võrreldavad koosseisulised ametnikud, ja seega täitnud vajadusi, mis ei ole ajutised, kiireloomulised ega erakorralised, vaid tavapärased, püsivad ja alalised. Seega on vajalik, et tuvastataks, et asjaomane ametiasutus on järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamist kuritarvitanud, mis ei ole raamkokkuleppe klausliga 5 kooskõlas. Nad väidavad, et kuna Hispaania õiguses ei ole avalikus sektoris ühtegi meedet sellise kuritarvitamise eest karistamiseks, peaks sanktsioonina avalikus sektoris kohaldama nende töösuhte muutmist alaliseks töösuhteks kas ametniku staatuse andmisega või teise võimalusena kuritarvitusliku ajutise töösuhte muutmisega ametniku töösuhtega võrreldavaks alaliseks töösuhteks. Kolmanda võimalusena nõuavad nad, et asjaomane ametiasutus tunnustaks nende õigust töötada edasi oma praegusel ametikohal alalise teenistujana. Lõpuks nõuavad nad, et karistuseks järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise eest tuleks neile maksta 18 000 euro suurune või muu kohane summa.

27 Põhikohtuasja vastustaja väidab seevastu esiteks, et kuritarvitust ei ole olnud, kuna ametikohtadele, millel põhikohtuasja kaebajad töötasid, kuulutati konkursid välja peaaegu igal aastal. Teiseks viitab ta seadusele 20/2021, mis võimaldab põhikohtuasja kaebajate olukorra nõuetega vastavusse viia.

28 Neil asjaoludel otsustas Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Barcelona (Barcelona halduskohus nr 17) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas meetmed, mis on määratletud Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) 26. septembri 2018. aasta kohtuotsustes nr 1425/2018 ja nr 1426/2018, milles väljendatud seisukoht kehtib tänaseni (30. november 2021), ja mis seisnevad selles, et avalik teenistuja, kelle puhul on töösuhet kuritarvitatud, jääb tööle samas ebakindlas töösuhtes seni, kuni tööandjast ametiasutus on kindlaks teinud, kas esineb struktuuriline vajadus, ning korraldab vastavad valikumenetlused ametikoha täitmiseks alaliste avalike teenistujatega või ametnikega, on meetmed, mis vastavad [raamkokkuleppe] klausli 5 karistusnõuetele?

Või kas vastupidi kinnistavad need meetmed ebakindluse ja kaitsetuse töösuhtes, kuni tööandjast ametiasutus otsustab juhuslikult algatada sellise töötaja ametikoha täitmiseks, kelle puhul on töösuhet kuritarvitatud, alalise teenistujaga valikumenetluse, mille tulemus on ebakindel (kuna need menetlused on avatud ka kandidaatidele, kelle puhul ei ole sellist kuritarvitamist esinenud), mistõttu neid meetmeid ei saa pidada hoiatavateks karistusmeetmeteks [raamkokkuleppe] klausli 5 tähenduses ning need ei taga selle eesmärkide täitmist?

2. Kui liikmesriigi kohus, täites oma kohustust tuvastatud kuritarvituse eest igal juhul karistada (karistus „on tingimata vajalik“ ja „viivitamatu“), jõuab järeldusele, et kooskõlalise tõlgendamise põhimõte ei võimalda tagada direktiivi [1999/70] soovitavat toimet, ilma et ta tõlgendaks riigisisest õigust *contra legem*, just seetõttu, et liikmesriigi õiguses ei ole kehtestatud ühtegi karistusmeedet [raamkokkuleppe] klausli 5 kohaldamiseks avalikus sektoris, siis kas ta peab kohaldama 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsuse Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257) või 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsuse Impact (C-268/06, EU:C:2008:223) järeldusi, nii et Euroopa Liidu põhiõiguste harta [(edaspidi „harta“)] artiklid 21 ja 47 lubavad välistada riigisisese õiguse sätted, mis takistavad tagada direktiivi [1999/70] täielikku toimet, isegi siis, kui need sätted on põhiseadusliku tasandi õigusnormid?

   Kas seega tuleb tähtajaline töösuhe, mis on kuritarvitav, muuta alaliseks töösuhteks, mis on samasugune või võrdväärne võrreldavate ametnike töösuhtega, mis annab kuritarvituse ohvrile töökohakindluse, et vältida kuritarvituse karistamatust ning [raamkokkuleppe] klausli 5 eesmärkide ja soovitava toime kahjustamist, isegi kui see muutmine on riigisiseste õigusnormidega ja Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) praktikaga keelatud või võib olla vastuolus [põhiseadusega]?

3. Euroopa Kohus otsustas 25. oktoobri 2018. aasta kohtuotsuses Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859) ja 13. jaanuari 2022. aasta kohtuotsuses MIUR ja Ufficio Scolastico Regionale per la Campania (C-282/19, EU:C:2022:3), et [raamkokkuleppe] klausliga 5 on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis välistavad teatavate avaliku sektori töötajate suhtes selliste eeskirjade kohaldamise, mille eesmärk on karistada järjestikuste tähtajaliste lepingute kuritarvitusliku kasutamise eest, kui riigisiseses õiguskorras ei ole ühtegi muud tõhusat meedet sellise kuritarvitamise eest karistamiseks. Hispaania õiguses ei ole ka ette nähtud mingit avalikus sektoris kuritarvituste eest karistamise meedet, mida kohaldataks ajutistele töötajatele, kes on korduvalt ajutises töösuhtes.

   Kas seda arvesse võttes tuleb Euroopa Kohtu selle praktika ja liidu õiguse võrdväärsuse põhimõtte kohaselt kuritarvituse ohvriks langenud ajutised teenistujad muuta ametnikeks või alalisteks avalikeks teenistujateks, nii et neile kehtivad samad teenistusest vabastamise ja töösuhte lõpetamise alused nagu viimati nimetatud teenistujatele, samas kui erasektoris näeb [töötajate üldseaduse] artikkel 15 ette kohustuse, et ajutistele töötajatele, kes töötavad 30 kuu pikkusel ajavahemikul sama tööandja juures enam kui 24 kuud järjest, tuleb anda alalise töötaja staatus, ja kui [seaduse 40/2015] artikli 8[7] lõikega [5] on riigisisese õiguse kohaselt lubatud, et erasektori ettevõtjate ja üksuste töötajad, kes lähevad üle avalikku sektorisse, võivad täita samu ülesandeid nagu ametnikud, s.o töötajad, kelle töökoht säilib kuni töösuhte lõppemiseni (*a extinguir*), ja seega kehtivad neile samad teenistusest vabastamise alused nagu ametnikele?

4. Töösuhte lõpetamisega seotud tingimused ja töölepingu ülesütlemise tingimused kuuluvad „töötingimuste“ hulka, mis on sätestatud [raamkokkuleppe] klauslis 4 (Euroopa Kohtu 13. märtsi 2014. aasta kohtuotsus Nierodzik, C-38/13, EU:C:2014:152, punktid 27 ja 29, ning 14. septembri 2016. aasta kohtuotsus de Diego Porras, C-596/14, EU:C:2016:683, punktid 30 ja 31).

   Seda arvesse võttes, kas juhul, kui vastus [kolmandale] küsimusele on eitav, on oluline teha kindlaks, kas kuritarvituse ohvriks langenud ajutiste töötajate töökohale püsivalt määramine, kohaldades neile samu teenistusest vabastamise ja töölepingu ülesütlemise aluseid, mis kehtivad koosseisulistele ametnikele või võrreldavatele alalistele töötajatele, ilma et nad saaksid seda staatust, on meede, mida on liikmesriigi ametiasutused [raamkokkuleppe]

klauslite 4 ja 5 ning kooskõlalise tõlgendamise põhimõtte alusel kohustatud võtma, arvestades, et riigisiseste õigusnormidega on ametniku või alalise teenistuja staatuse omandamine keelatud ainult nendel, kes ei vasta teatud tingimustele, ja need teenistujad ei saa nende töökohale püsivalt määramisega nimetatud tingimustel seda staatust?

5. [Töötajate üldseaduse] artiklis 15 on ette nähtud ajutiste töölepingute kestuse maksimaalne tähtaeg kaks aastat, arvestades, et selle tähtaja möödumisel ei ole kaetud vajadus enam ajutine ega erakorraline, vaid tavapärane ja püsiv, mis kohustab erasektoris tööandjaid muutma ajutise töösuhte tähtajatuks töösuhteks, ja et avalikus sektoris on [EBEP] artiklis 10 kehtestatud kohustus lisada vabad töökohad, mida täidavad ajutised teenistujad või tähtajalised töötajad, nende ametisse nimetamise aasta avaliku sektori vabade töökohtade nimekirja, ja kui see ei ole võimalik, st maksimaalselt kaheaastase tähtaja jooksul, siis järgneva aasta nimekirja, selleks et täita vaba ametikoht ametnikuga.

   Kas seda arvesse võttes tuleb järeldada, et avalikus sektoris on tegemist järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitusega siis, kui tööandjast ametiasutus ei täida ametikohta, mida täidab tähtajaline avalik teenistuja, riigisisestes õigusnormides ette nähtud tähtaja jooksul ametniku või alalise teenistujaga, st kui ta ei lisa seda ametikohta avaliku sektori vabade töökohtade nimekirja maksimaalselt kahe aasta jooksul alates ajutise teenistuja või tähtajalise töötaja ametisse nimetamisest, olles kohustatud viimasega töösuhte lõpetama selle avaliku sektori vabade töökohtade nimekirja ametikoha täitmisega maksimaalselt kolme aasta jooksul, mis on ette nähtud [EBEP] artiklis 70?

6. Kas [seadus 20/2021] rikub karistussätete seaduslikkuse ja tagasiulatuva jõu puudumise liidu põhimõtteid, mis on sätestatud muu hulgas [harta] artiklis 49, kuna selles on ajutiste töösuhete kuritarvitamise karistusena ette nähtud valikumenetlused, mida kohaldatakse isegi siis, kui tegevus või tegevusetus, mis kujutab endast rikkumist – ja seega kuritarvitamist –, pandi toime ja sellest teatati – aastaid – enne selle seaduse väljakuulutamist?

7. Kas [seadus 20/2021], milles on karistusmeetmena ette nähtud valikumenetlus ja hüvitis ainult nendele kuritarvitamise ohvritele, kes ei osutu selles valikumenetluses valituks, rikub [raamkokkuleppe] klauslit 5 ja direktiivi [1999/70], kuna sellega jäetakse nendele tähtajalistele avalikele teenistujatele, kes osutuvad valikumenetluses valituks, osaks saanud kuritarvitus karistamata, kuigi karistus on alati tingimata vajalik ja valikumenetluse edukas läbimine ei ole karistusmeede, mis vastaks direktiivi nõuetele, nagu on otsustatud Euroopa Kohtu 2. juuni 2021. aasta kohtumääruses SUSH ja CGT Sanidad de Madrid (C-103/19, EU:C:2021:460)?

   Teisisõnu, kas [seadus 20/2021], kuna see piirab hüvitise saamise õigust nii, et seda makstakse ainult nendele kuritarvituste ohvriks langenud teenistujatele, kes ei osutu valikumenetluses valituks, jättes sellest õigusest ilma teenistujad, kelle töösuhet on kuritarvitatud ja kes said pärast nende valikumenetluste kaudu alalise töötaja staatuse, rikub direktiivi [1999/70] ja eelkõige Euroopa Kohtu 2. juuni 2021. aasta kohtumääruse SUSH ja CGT Sanidad de Madrid (C-103/19, EU:C:2021:460) punkti 45, milles on ette nähtud, et kuigi niisuguste valikumenetluste korraldamine, mis on avatud töötajatele, kelle puhul on järjestikuseid tähtajalisi töösuhteid kuritarvitatud, annab neile võimaluse saada alaline ja püsiv töökoht ning seega saada alalise avaliku teenistuja staatus, ei saa see vabastada liikmesriike kohustusest näha ette sobiv meede järjestikuste tähtajaliste töölepingute ja töösuhete kuritarvitamise eest nõuetekohaselt karistamiseks?

8. Kas seadus [20/2021], kuna see näeb ette, et valikumenetlused selleks, et vähendada ajutisi töösuhteid avalikus sektoris, tuleb korraldada kolme aasta jooksul, kuni 31. detsembrini 2024, ja määrab karistuseks hüvitise, mida saab kuritarvituse ohver töösuhte lõpetamisel või tema töölepingu ülesütlemisel, rikub [raamkokkuleppe] klauslit 5, arvestades Euroopa Kohtu 9. veebruari 2017. aasta kohtumäärust Rodrigo Sanz (C-44[3]/16, EU:C:2017:109), 14. [septembri] 2016. aasta kohtuotsust Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679) või 21. novembri 2018. aasta kohtuotsust Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936), kuna selle seadusega kinnistatakse või pikendatakse kuritarvituse ohvriks langenud teenistuja kuritarvituse, kaitsetuse ja ebakindla töösuhte olukorda, kahjustades [direktiivi] 1999/70 soovitavat toimet, kuni selle töötaja tööleping öeldakse lõpuks üles ja ta võib saada nimetatud hüvitist?

9. Kas [seadus 20/2021] rikub võrdväärsuse põhimõtet, kuna see annab direktiivi [1999/70] alusel vähem õigusi, kui on riigisiseses õiguses sätestatud, kuna

   – [seadus 11/2020], millega muudetakse [seaduse 40/2015] artikli 87 lõiget [5], võimaldab riigisisest õigust kohaldades erasektori ettevõtjate töötajatel, kes lähevad üle avalikku sektorisse, täita samu ülesandeid nagu koosseisulised ametnikud, st töötajad, kelle töökoht säilib kuni töösuhte lõppemiseni (*a extinguir*), nii et neile kehtivad samad teenistusest vabastamise alused, kuigi nad ei ole läbinud valikumenetlust, samas kui [seadusega 20/2021], millega kohaldatakse liidu õigust, ei ole lubatud, et avaliku sektori töötajad, kes on valitud valikumenetlustes, millele kehtivad võrdsuse, avalikkuse ja vaba konkurentsi põhimõtted, täidavad edasi samu ülesandeid nagu koosseisulised ametnikud, nii et neile kehtivad samad töösuhte lõpetamise alused;

   – töötajate üldseaduse artikliga 15 [kuninga 24. märtsi 1995. aasta seadusandliku dekreedi 1/1995, millega kiidetakse heaks töötajate üldseaduse konsolideeritud tekst (Real Decreto Legislativo 1/1995, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores; *BOE* nr 75, 29.3.1995, lk 9654), redaktsioonis], st direktiivi [1999/70] vastuvõtmisele eelnevas redaktsioonis, on riigisisese õiguse alusel lubatud muuta sama tööandja juures üle kahe aasta töötanud erasektori töötajad alalisteks töötajateks, samas kui selle direktiivi kohaselt makstakse avaliku sektori töötajatele, kelle töösuhet on kuritarvitatud, hüvitist ainult 20 päeva ulatuses iga töötatud aasta eest maksimaalselt kuni 12 kuupalga ulatuses, kusjuures nende töösuhte alaliseks muutmine on keelatud;

   – [seaduse 40/2015] artikkel 32 jj näevad ette täieliku hüvitamise põhimõtte, mis kohustab ametiasutusi maksma nende tegevuse tõttu kannatanutele tekitatud kahju eest täielikku hüvitist, kuid liidu õiguse kohaselt kuritarvituse ohvritele ette nähtud hüvitis on põhimõtteliselt piiratud nii summas – 20 päeva iga töötatud aasta kohta – kui ka ajaliselt – 12 kuupalka?

10. Kas [seadus 20/2021], kuna see näeb ainsa tegeliku karistusmeetmena ette hüvitise 20 päeva ulatuses iga töötatud aasta eest kuritarvituse ohvritele, kes ei osutu valikumenetluses valituks, rikub Euroopa Kohtu 7. märtsi 2018. aasta kohtuotsusest Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166) tulenevat kohtupraktikat, mille kohaselt ei piisa avalikus sektoris direktiivi [1999/70] täitmiseks hüvitise maksmisest, vaid sellega peavad kaasnema täiendavad, tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistusmeetmed?

11. Kas [seadus 20/2021], kuna see kehtestab hüvitise suuruseks nendele kuritarvituse ohvritele, kes ei osutu valikumenetluses valituks, 20 päeva töötasu iga töötatud aasta kohta kuni 12 kuupalga ulatuses, rikub liidu õiglase ja täieliku hüvitise ning proportsionaalsuse põhimõtet, kuna see välistab, et hüvitatakse saamata jäänud tulu ning muud hüvitamisele või kompenseerimisele kuuluvad artiklid, näiteks võimaluste kaotamine (mõiste, mida on kasutatud Euroopa Kohtu 7. märtsi 2018. aasta kohtuotsuses Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166)); võimatus saada alalise teenistuja staatust, kuna valikumenetlust ei korraldata riigisiseses õigusnormis kehtestatud tähtaja jooksul, või edutamise või ametikõrgenduse saamise võimatus; mittevaraline kahju kaitse puudumise tõttu, mis on tingitud igasugusest töösuhte ebakindlusest; kuritarvituse ohvri töölepingu ülesütlemine niisugustes vanuse- ja soolistes tingimustes (näiteks üle 50-aastased naised), kus ei ole alternatiivset tööturgu, või vanaduspensioni vähendamine?

12. Kas [seadus 20/2021], kuna sellega nähakse ette hüvitis piirmääraga 20 päeva töötasu iga töötatud aasta kohta kuni 12 kuupalga ulatuses, rikub liidu õigust, arvestades Euroopa Kohtu 2. augusti 1993. aasta kohtuotsust Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335) ja 17. detsembri 2015. aasta kohtuotsust Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831), mille kohaselt on liidu õigusega vastuolus see, kui teenistusest vabastamisega isikule tekitatud kahju hüvitamist piiratakse eelnevalt kokku lepitud ülemmääraga?“

Menetlus Euroopa Kohtus

29 19. septembri 2023. aasta otsusega liideti kohtuasjad C-331/22 ja C-332/22 kohtuotsuse tegemiseks vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 54 lõikele 1.

Euroopa Kohtu pädevus ja eelotsusetaotluste vastuvõetavus

30 Esiteks leiavad põhikohtuasja vastustajad ja Hispaania valitsus, et Euroopa Kohus ei ole pädev eelotsusetaotlustele vastama, kuna nendega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul tõlgendada seaduses 20/2021 ette nähtud karistusmeetmeid ja otsustada nende meetmete kooskõla üle raamkokkuleppega. Hispaania valitsuse sõnul tähendaks see seda, et Euroopa Kohus peab andma nende taotluste alusel üldise nõuandva arvamuse mõiste „alaline teenistuja“ kohta, nagu see on ette nähtud Hispaania õiguses.

31 Teiseks väidavad põhikohtuasja vastustajad ja Hispaania valitsus, et eelotsusetaotlused lähevad osas, milles need puudutavad seaduses 20/2021 ette nähtud või Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) kohtupraktikast tulenevaid meetmeid, põhikohtuasjade esemest kaugemale ja tõstatavad seega hüpoteetilise probleemi.

32 Põhikohtuasja kaebajad nõuavad üksnes seda, et nende ajutine töösuhe kvalifitseeritaks ümber tähtajatuks töösuhteks, ilma et need nõuded põhineksid nimetatud meetmetel või kohtupraktikal. Näiteks on esiteks seaduse 20/2021 artiklis 2 ette nähtud töösuhte lõpetamise hüvitis valikumenetluse edutult läbimise korral, teiseks valikumenetluses osalemine, et saada alaline töökoht, või kolmandaks Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) kohtupraktikas kinnitust leidnud meede, mille kohaselt säilib töökoht kuni vastava valikumenetluse korraldamiseni ja lõpuleviimiseni, meetmed, mis ei ole põhikohtuasjade ese ega oma seega nende vaidluste lahendamisel mingit tähtsust.

33 Sellega seoses tuleb märkida, et ELTL artiklis 267 kehtestatud koostöökord põhineb liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu ülesannete selgel eristamisel. Selle artikli alusel algatatud menetluse raames on riigisiseste õigusnormide tõlgendamine liikmesriikide kohtute, mitte Euroopa Kohtu ülesanne, ning Euroopa Kohus ei ole pädev otsustama, kas riigisisesed õigusnormid on liidu õigusnormidega kooskõlas. Seevastu on Euroopa Kohus pädev andma liikmesriigi kohtule kõik liidu õiguse tõlgendamiseks vajalikud juhised, mille alusel on liikmesriigi kohtul võimalik hinnata riigisiseste õigusnormide kooskõla liidu õigusega (25. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 27 ning seal viidatud kohtupraktika).

34 Samuti tuleb märkida, et ELTL artiklis 267 ette nähtud Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahelise koostöö raames on üksnes asja menetleva ja selle lahendamise eest vastutava liikmesriigi kohtu ülesanne kohtuasja eripära arvesse võttes hinnata nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Järelikult, kui esitatud küsimused puudutavad liidu õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud otsuse tegema (3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR jt (ülikoolide teadurid), C-326/19, EU:C:2021:438, punkt 35 ning seal viidatud kohtupraktika).

35 Sellest järeldub, et eeldatakse, et liidu õigust puudutavad küsimused on asjakohased. Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õigusnormi tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda talle esitatud küsimustele tarvilik vastus (vt 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR jt (ülikoolide teadurid), C-326/19, EU:C:2021:438, punkt 36 ning seal viidatud kohtupraktika).

36 Kuigi Euroopa Kohtul palutakse eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimuste sõnastusest nähtuvalt otsustada, kas riigisisesed õigusnormid, sealhulgas riigisiseses kohtupraktikas kinnitust leidnud meetmed, on liidu õigusega kooskõlas, ei takista miski Euroopa Kohut siiski andmast eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilikku vastust, jagades sellele kohtule liidu õigusest tulenevaid tõlgendusjuhiseid, mis võimaldavad tal endal otsustada, kas riigisisene õigus on liidu õigusega kooskõlas (vt 25. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 28 ning seal viidatud kohtupraktika).

37 Lisaks nähtub eelotsusetaotlustest ühemõtteliselt, et eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb põhikohtuasjade lahendamisel kindlaks teha riigisisesed meetmed, mis võimaldavad vastavalt direktiivist 1999/70 tulenevatele nõuetele karistada järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise eest.

38 Neil asjaoludel ei ole ilmne, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotletud raamkokkuleppe klausli 5 tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasjade faktiliste asjaolude või esemega või et küsimused käesoleva kohtuotsuse punktis 32 nimetatud riigisiseste meetmete kohta, millega saab karistada vastavalt direktiivi 1999/70 nõuetele asjaomaste ajutiste töösuhete kasutamise kuritarvitamise eest, tõstatavad hüpoteetilise probleemi.

39 Samas palub eelotsusetaotluse esitanud kohus kohtuasjas C-332/22 esitatud kuuenda küsimusega sisuliselt selgitada, kas karistusõiguse normide seaduslikkuse ja tagasiulatuva jõu puudumise põhimõtetega, mis on sätestatud muu hulgas harta artiklis 49, on vastuolus sellise riigisisese õigusakti nagu seaduse 20/2021 tagasiulatuv kohaldamine niivõrd, kui see näeb ajutiste töösuhete

määra vähendamiseks ette meetmed, mis on töötajatele, kelle puhul on kuritarvitatud järjestikuseid tähtajalisi töölepinguid või töösuhteid, vähem soodsad kui varem kehtinud riigisisesed õigusnormid.

40 Tuleb tõdeda, et karistusõiguse normide seaduslikkuse ja tagasiulatuva jõu puudumise põhimõtted ei ole siiski kohaldatavad olukorras, kus asjaomased riigisisesed õigusnormid ei ole sellist laadi, vaid kehtestavad, nagu märgib eelotsusetaotlus esitanud kohus, kiireloomulised meetmed, mille eesmärk on vähendada avalikus sektoris tähtajaliste töösuhete määra, ja kohustavad selleks teatud tingimustel asjaomast ametiasutust korraldama valikumenetlusi või maksma hüvitist järjestikuste tähtajaliste töölepingutega töötajatele.

41 Neil asjaoludel on ilmne, et kohtuasjas C-332/22 esitatud kuuendas küsimuses taotletud liidu õiguse tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega. Seetõttu tuleb vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 35 viidatud kohtupraktikale see küsimus vastuvõetamatuks tunnistada.

42 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb esiteks, et Euroopa Kohus on pädev eelotsusetaotlusi lahendama, ja teiseks, et eelotsusetaotlused on vastuvõetavad, välja arvatud kohtuasjas C-332/22 esitatud kuues küsimus.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Kohtuasjas C-332/22 esitatud viies küsimus

43 Kohtuasjas C-332/22 esitatud viienda küsimusega, mida tuleb analüüsida esimesena, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas raamkokkuleppe klauslit 5 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt on avalikus sektoris järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamine kuritarvituslik juhul, kui asjaomane ametiasutus ei pea kinni tähtaegadest, mis on riigisiseses õiguses ette nähtud sellise ametikoha täitmiseks, millel töötab ajutine töötaja, kuna nende tähtaegade möödumisel ei kata need järjestikused tähtajalised töölepingud või töösuhted mitte selle ametiasutuse ajutisi, vaid alalisi ja püsivaid vajadusi.

44 Sellega seoses tuleb märkida, et raamkokkuleppe klausli 1 kohaselt on raamkokkuleppe eesmärk muu hulgas luua raamistik, et vältida kuritarvitusi, mis võiksid tuleneda järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamisest.

45 Raamkokkuleppe klausliga 5 soovitakse see eesmärk ellu viia, nimelt reguleerida järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamist, mida peetakse töötajaid kahjustavate kuritarvituste võimalikuks allikaks, kehtestades selleks teatava arvu minimaalseid kaitsesätteid, mille eesmärk on vältida töötajate olukorra ebakindlaks muutumist (3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 26 ning seal viidatud kohtupraktika).

46 Järelikult on raamkokkuleppe klausli 5 lõikega 1 pandud liikmesriikidele kohustus tõhusalt ja siduvalt kehtestada järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise võimaliku kuritarvitamise vältimiseks vähemalt üks selles loetletud meetmetest, juhul kui riigisiseses õiguses samaväärsed juriidilised meetmed puuduvad. Selle klausli lõike 1 punktides a–c loetletud meetmed, mida on kolm, puudutavad vastavalt objektiivseid aluseid, mis õigustaksid selliste

töölepingute või töösuhete uuendamist, nende järjestikuste töölepingute või töösuhete maksimaalset kogukestust ja uuendamiste arvu (3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR jt (ülikoolide teadurid), C-326/19, EU:C:2021:438, punkt 56 ning seal viidatud kohtupraktika).

47 Liikmesriikidel on selles suhtes kaalutlusruum, kuna neil on võimalik valida, kas kasutada üht või mitut raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punktides a–c loetletud meedet või tugineda samaväärsetele olemasolevatele juriidilistele meetmetele, arvestades konkreetsete sektorite ja/või töötajate kategooriate vajadusi (3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR jt (ülikoolide teadurid), C-326/19, EU:C:2021:438, punkt 57 ning seal viidatud kohtupraktika).

48 Seejuures on raamkokkuleppe klausli 5 lõikes 1 liikmesriikidele ette nähtud üldine eesmärk vältida sellist kuritarvitamist, jättes neile selle saavutamise vahendite suhtes valikuvõimaluse tingimusel, et nad ei sea seda kaalutlusruumi kasutades ohtu raamkokkuleppe eesmärki või soovitavat toimet (3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR jt (ülikoolide teadurid), C-326/19, EU:C:2021:438, punkt 58 ning seal viidatud kohtupraktika).

49 Nii raamkokkuleppe klausli 5 sõnastusest kui ka väljakujunenud kohtupraktikast ilmneb siiski, et see klausel kuulub kohaldamisele ainult järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete korral, mis tähendab, et kõige esimese lepingu või üheainsa tähtajalise töölepingu sõlmimine ei kuulu raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 kohaldamisalasse (vt 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR jt (ülikoolide teadurid), C-326/19, EU:C:2021:438, punkt 52 ning seal viidatud kohtupraktika).

50 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest kohtuasjas C-332/22, et põhikohtuasja kaebajate ja asjaomase ametiasutuse vahelised töösuhted vormistati järjestikuste ametisse nimetamistega ja/või järjestikuste tähtajaliste töölepingute sõlmimisega. Järelikult on raamkokkuleppe klausel 5 nimetatud kohtuasjas käsitletavas põhikohtuasjas kõne all olevatele olukordadele kohaldatav, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist.

51 Lisaks tuleb märkida, et töötaja tähtajaline asendamine selleks, et rahuldada tööandja ajutist vajadust tööjõu järele, võib põhimõtteliselt kujutada endast „objektiivset alust" raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tähenduses (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 72 ning seal viidatud kohtupraktika).

52 Euroopa Kohus on sellega seoses esiteks täpsustanud, et ei ole lubatud uuendada tähtajalisi töölepinguid selliste asjaomaste teenuste püsivaks ja kestvaks osutamiseks, mis kuuluvad asjasse puutuvate töötajate tavapärase tegevuse hulka (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 75 ning seal viidatud kohtupraktika).

53 Nimelt ei ole tähtajaliste töölepingute või töösuhete uuendamine, millega kaetakse vajadusi, mis ei ole tegelikkuses ajutised, vaid püsivad ja kestvad, raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a järgi õigustatud, sest tähtajaliste töölepingute või töösuhete selline kasutamine oleks otseselt vastuolus eeldusega, millele tugineb raamkokkulepe ja mille kohaselt on töösuhete tavaline vorm määramata tähtajaga töölepingud, isegi kui tähtajalised töölepingud on tüüpiline töötamise vorm teatavate sektorite või kutse- ja tegevusalade puhul (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 76 ning seal viidatud kohtupraktika).

54 Raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a järgimine nõuab seega, et kontrollitaks konkreetselt, et järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete uuendamise eesmärk on katta ajutisi vajadusi ning et sellist riigisisese õiguse sätet, nagu on kõne all põhikohtuasjas, ei kasutata tegelikult selleks, et rahuldada tööandja püsivat ja kestvat vajadust tööjõu järele (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 77 ning seal viidatud kohtupraktika).

55 Teiseks on Euroopa Kohus leidnud, et riigisisene meede – mis nõuab ette nähtud tähtaja jooksul valikumenetluste korraldamist selleks, et alaliselt täita töökohad, millel ajutiselt töötavad tähtajalised töötajad – võimaldab vältida nende töötajate ebakindla olukorra pikaajaliseks muutumist, tagades, et nende töökohad täidetakse kiiresti alaliselt (vt 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 64 ning seal viidatud kohtupraktika).

56 Seega võib sellise menetluse ette nähtud tähtaja jooksul korraldamine üldjuhul vältida kuritarvitusi, mis tulenevad järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamisest seni, kuni asjaomased töökohad alaliselt täidetakse (3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 65 ning seal viidatud kohtupraktika).

57 Euroopa Kohus on aga ka leidnud, et riigisisesed õigusnormid – milles on ette nähtud valikumenetluste korraldamine selleks, et täita alaliselt töökohad, mis on ajutiselt täidetud tähtajaliste töötajatega, ja ka konkreetne tähtaeg sel otstarbel, mis aga ei võimalda tagada selliste menetluste tegelikku korraldamist – ei võimalda vältida järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamist asjaomase tööandja poolt (3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 67 ning seal viidatud kohtupraktika).

58 Selle taustal on oluline meelde tuletada, et Euroopa Kohtu pädevuses ei ole tõlgendada riigisisese õiguse sätteid, kuna see on üksnes pädevate liikmesriigi kohtute ülesanne, kes peavad kindlaks tegema, kas kohaldamisele kuuluvad riigisisesed õigusnormid vastavad raamkokkuleppe klauslis 5 toodud nõuetele (vt 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 50 ning seal viidatud kohtupraktika).

59 Seega peab eelotsusetaotluse esitanud kohus hindama, mil määral võimaldavad riigisisese õiguse asjakohaste sätete kohaldamise tingimused ja nende tõhus rakendamine käsitada neid sobiva meetmena selleks, et vältida järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamist (vt 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 51 ning viidatud kohtupraktika).

60 Siiski võib Euroopa Kohus eelotsusetaotluse kohta otsust langetades vajaduse korral esitada täpsustused, mis annavad liikmesriigi kohtule hinnangu andmisel juhiseid (3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 52 ning seal viidatud kohtupraktika).

61 Käesoleval juhul täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Hispaania õigusaktis on ette nähtud normid, mis võimaldavad asuda seisukohale, et järjestikuste töölepingute või töösuhete kasutamine muutub kuritarvituslikuks, kui need töölepingud või töösuhted kestavad kauem kui

kaks aastat, kuna sellisel juhul ei kata need töölepingud või töösuhted mitte asjaomase tööandja ajutisi, vaid alalisi ja püsivaid vajadusi. Avaliku sektori töötajate puhul näeb EBEP artikli 10 lõige 4 ette, et vabad ametikohad, millel töötavad ajutised teenistujad, lisatakse avaliku sektori vabade ametikohtade nimekirja, et täita need kuni kahe aasta jooksul alates ajutise teenistuja ametisse nimetamisest ametnikuga. Lisaks on EBEP artikli 70 kohaselt ametiasutusel kohustus need tähtajalised töölepingud või töösuhted lõpetada, täites ametikohad nimetatud avaliku teenistuse vabade ametikohtade nimekirja abil maksimaalselt kolme aasta jooksul.

62 Kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist, ei näi, et selline riigisisene õigusnorm nagu EBEP artikkel 10 sätestaks üldise ja abstraktse loa järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamiseks, vaid piirab selliste lepingute sõlmimise sisuliselt ajutiste vajaduste rahuldamisega.

63 Lisaks nähtub eelotsusetaotlusest kohtuasjas C-332/22, et käesoleva kohtuotsuse punktis 61 viidatud riigisisesed sätted sisaldavad ka raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punktides b ja c nimetatud meetmeid, nimelt esiteks järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete maksimaalset kogukestust puudutav piirang ja teiseks nende töölepingute või töösuhete maksimaalne uuendamiste arv; kas see nii on, peab siiski kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

64 Siiski nähtub ka eelotsusetaotlusest kohtuasjas C-332/22, et põhikohtuasja kaebajate järjestikused ametisse nimetamised selles kohtuasjas ja/või nende poolt järjestikuste lepingute sõlmimine ei vastanud pelgalt Kataloonia kohtute ameti ajutistele vajadustele, vaid nende eesmärk oli rahuldada alalist ja püsivat vajadust töötajate järele selles ametis. Nimelt nähtub eelotsusetaotlusest, et kaebuse esitamise kuupäevaks olid kaebajad töötanud nimetatud ametis enam kui 37 või 17 aastat järjest ning nad täitsid ülesandeid, mis kuuluvad alalise staatusega töötajate tavapärase tegevuse alla. Tuleb lisada, et sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on osutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 61, võivad tuua kaasa ka ohu järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamiseks, kui ei peeta kinni seadusest tulenevast kohustusest täita määratud tähtaja jooksul ametikohad, millel töötavad ajutiselt ajutised teenistujad. Eelotsusetaotluses esitatud faktilisi asjaolusid arvesse võttes selline oht käesoleval juhul realiseerus.

65 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb kohtuasjas C-332/22 esitatud viiendale küsimusele vastata, et raamkokkuleppe klauslit 5 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt on avalikus sektoris järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamine kuritarvituslik juhul, kui asjaomane ametiasutus ei pea kinni tähtaegadest, mis on riigisiseses õiguses ette nähtud sellise ametikoha täitmiseks, millel töötab ajutine töötaja, arvestades, et sellises olukorras ei kata need järjestikused tähtajalised töölepingud või töösuhted mitte selle ametiasutuse ajutisi, vaid alalisi ja püsivaid vajadusi.

Kohtuasjas C-331/22 esitatud esimene ja kolmas küsimus ning kohtuasjas C-332/22 esitatud esimene ja seitsmes kuni kaheteistkümnes küsimus

66 Kohtuasjas C-331/22 esitatud esimese ja kolmanda küsimusega ning kohtuasjas C-332/22 esitatud esimese ja seitsmenda kuni kaheteistkümnenda küsimusega, mida tuleb teisena koos analüüsida ja millega eelotsusetaotluse esitanud kohus palub sisuliselt selgitada, kas raamkokkuleppe klauslit 5 tuleb võrdväärsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid ning tekitatud kahju täieliku hüvitamise põhimõtet arvestades tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisene kohtupraktika ja riigisisesed õigusnormid, mis näevad järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete

kasutamise kuritarvitamise eest karistamiseks ette meetmed, mille kohaselt vastavalt töötaja jätkab töötamist kuni valikumenetluste korraldamise ja lõpule viimiseni tööandjast ametiasutuse poolt ning korraldatakse valikumenetlused ja makstakse rahalist hüvitist kahekordses ülemmääras üksnes sellele töötajale, kes ei läbi edukalt valikumenetlusi.

67 Siinkohal tuleb meelde tuletada, et raamkokkuleppe klauslis 5 ei ole ette nähtud konkreetseid karistusi, kui kuritarvitused on tuvastatud. Sellisel juhul peavad liikmesriigi ametiasutused võtma meetmed, mis ei pea olema mitte ainult proportsionaalsed, vaid ka piisavalt tõhusad ja hoiatavad, et tagada raamkokkuleppe rakendamiseks vastu võetud õigusnormide täielik toime (13. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus MIUR ja Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, punkt 81 ning seal viidatud kohtupraktika).

68 Kuigi liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõttest tulenevalt tuleb liidu õigusnormide puudumisel vastavas valdkonnas niisuguste normide rakendusnormid ette näha liikmesriikide õiguskorras, ei või need siiski olla vähem soodsad normidest, millega reguleeritakse sarnaseid riigisiseseid olukordi (võrdväärsuse põhimõte), ega muuta liidu õiguskorrast tulenevate õiguste teostamist tegelikult võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte) (3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 47 ning seal viidatud kohtupraktika).

69 Lisaks on Euroopa Kohus täpsustanud, et kui järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamist on kuritarvitatud, peab selle kuritarvituse eest nõuetekohaseks karistamiseks ja liidu õiguse rikkumise tagajärgede heastamiseks saama kohaldada meedet, milles on ette nähtud töötajate kaitse tõhusad ja võrdväärsed tagatised. Nimelt peavad liikmesriigid direktiivi 1999/70 artikli 2 esimese lõigu sõnastuse kohaselt „võtma vajalikud meetmed, et [nad] saaksid igal ajal tagada [selles] direktiivis ettenähtud tulemuste saavutamise“ (13. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus MIUR ja Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, punkt 84 ning seal viidatud kohtupraktika).

70 Samuti tuleb meenutada, nagu on märgitud ka käesoleva kohtuotsuse punktis 58, et Euroopa Kohtu pädevuses ei ole tõlgendada riigisiseseid õigusnorme ja riigisisest kohtupraktikat, sest see on üksnes pädevate liikmesriigi kohtute ülesanne, kes peavad kindlaks tegema, kas nimetatud õigusnormid ja kohtupraktika vastavad raamkokkuleppe klauslis 5 esitatud nõuetele (vt selle kohta 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 50 ning seal viidatud kohtupraktika).

71 Seega peab eelotsusetaotluse esitanud kohus hindama, mil määral võimaldavad põhikohtuasjas kõne all olevate riigisiseste õigusnormide ja riigisisese kohtupraktika kohaldamise tingimused ja tõhus rakendamine käsitada neid sobivate meetmetena selleks, et karistada järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise eest (vt selle kohta 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 51 ning seal viidatud kohtupraktika).

72 Siiski, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktis 60 viidatud kohtupraktikast, võib Euroopa Kohus eelotsusetaotluse kohta otsust langetades vajaduse korral esitada täpsustused, mis annavad liikmesriigi kohtutele hinnangu andmisel juhiseid.

73 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlustest esimesena, et Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) kohtupraktika kohaselt tuleb pidada olukordades, kus kuritarvitatakse ajutiste töösuhete kasutamist avalikus teenistuses, tõhusaks karistusmeetmeks seda, kui kuritarvituse ohvriks

langenud avalik teenistuja töötab oma ametikohal edasi, kuni tema tööandjaks olev ametiasutus esiteks teeb kindlaks, kas esineb struktuuriline vajadus, ja korraldab seega asjaomase ametikoha alaliseks täitmiseks vastava valikumenetluse, milles võivad osaleda ka kandidaadid, kelle töösuhet või töölepingut ei ole kuritarvitatud, ning teiseks viib selle menetluse lõpule.

74 Teisena, niisuguste töötajate puhul nagu põhikohtuasjades, kes nimetati ametisse enne seaduse 20/2021 jõustumist, on selle seaduse artiklis 2 järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise eest karistamiseks ette nähtud kaks meedet, nimelt esiteks selliste valikumenetluste korraldamine, milles võivad osaleda ka kandidaadid, kelle töölepingut või töösuhet ei kuritarvitatud, ja teiseks iga töötatud aasta eest 20 päeva töötasu suuruse rahalise hüvitise maksmine kuni 12 kuupalga ulatuses, kui asjaomane töötaja ei ole läbinud edukalt selle ametikoha täitmiseks korraldatud valikumenetlust, millel ta on seni töötanud.

75 Mis puudutab valikumenetluste korraldamist kui raamkokkuleppe klausli 5 kohast karistusmeedet, nagu seda kohaldatakse Hispaania kohtupraktikas või nagu see on ette nähtud seaduse 20/2021 artiklis 2, siis tuleb märkida, et Euroopa Kohus on täpsustanud, et kuigi valikumenetluste korraldamine annab töötajatele, kelle puhul on järjestikuseid tähtajalisi töölepinguid või töösuhteid kuritarvitatud, võimaluse saada stabiilne töökoht, sest nad võivad põhimõtteliselt valikumenetlustes osaleda, ei saa see asjaolu vabastada liikmesriike kohustusest näha ette sobiv meede, et nõuetekohaselt karistada järjestikuste tähtajaliste töölepingute ja töösuhete kasutamise kuritarvitamise eest. Nimelt on niisugused valikumenetlused – mille tulemus on pealegi teadmata – üldjuhul avatud ka kandidaatidele, kelle suhtes ei ole järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamist toimunud (vt selle kohta 19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 100).

76 Kuna selliste menetluste korraldamine ei sõltu kaalutlustest, mis on seotud tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitava laadiga, ei ole see järelikult sobiv niisuguste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise eest nõuetekohaselt karistamiseks ja liidu õiguse rikkumise tagajärgede heastamiseks. Seega ei näi see võimaldavat saavutada raamkokkuleppe klausliga 5 taotletud eesmärki (vt selle kohta 19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 101).

77 Vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktides 75 ja 76 viidatud kohtupraktikast tulenevatele kaalutlustele, mis arvestades Euroopa Kohtu käsutuses oleva toimiku materjale, millele osutati käesoleva kohtuotsuse punktides 73 ja 74, tunduvad olevat kohaldatavad, ei näi valikumenetluste korraldamine, nagu on ette nähtud riigisiseses kohtupraktikas või seaduse 20/2021 artiklis 2 – mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus –, olevat oma olemuselt selline, et karistaks nõuetekohaselt järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise eest ja seega heastaks liidu õiguse rikkumise tagajärjed.

78 Selles kontekstis tuleb märkida, et kohtuasjas C-332/22 esitatud eelotsusetaotluses märgitud asjaolud, mille kohaselt tuleb seaduse 20/2021 artiklis 2 nimetatud valikumenetlused viia lõpule kindla tähtaja jooksul, nimelt enne 31. detsembrit 2024, ning mille kohaselt võetakse nendes menetlustes arvesse asjaomase töötaja teeneid, ei sea kuidagi kahtluse alla käesoleva kohtuotsuse punktides 75 ja 76 viidatud kohtupraktika asjakohasust.

79 Mis puudutab raamkokkuleppe klausli 5 kohase karistusmeetmena sellise hüvitise maksmist, nagu on ette nähtud seaduse 20/2021 artiklis 2, siis nähtub eelotsusetaotlustest, et seda hüvitist makstakse järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete ülesütlemisel asjaomase töökoha täitmise tõttu muu isiku kui sellel töökohal töötanud töötaja poolt, mis eeldab kas seda, et see töötaja osales valikumenetluses ja ei läbinud seda, või seda, et ta ei osalenud selles menetluses.

80 Euroopa Kohus on otsustanud, et hüvitise maksmine lepingu lõppemisel ei võimalda saavutada raamkokkuleppe klausliga 5 taotletud eesmärki, milleks on järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise vältimine. Nimelt näib selline hüvitise maksmine olevat sõltumatu mis tahes kaalutlustest, mis puudutavad tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise õiguspärast või kuritarvitavat laadi (3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 74 ning seal viidatud kohtupraktika).

81 Lisaks tuleb märkida, et kuna selline hüvitis, nagu on ette nähtud seaduse 20/2021 artiklis 2, kehtestab kahekordse ülemmäära, nimelt 20 päeva töötasu iga töötatud aasta kohta kokku kuni 12 kuupalga ulatuses, ei võimalda see proportsionaalset ja tõhusat hüvitamist kuritarvituste korral, mis on kestnud üle teatud hulga aastaid, ega piisavat ja täielikku hüvitamist selliste kuritarvitustega tekitatud kahju eest.

82 Sellega seoses tuleb märkida, et ei kahju täieliku hüvitamise põhimõte ega proportsionaalsuse põhimõte ei pane karistusliku kahjuhüvitise maksmise kohustust (8. mai 2019. aasta kohtuotsus Rossato ja Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punkt 42 ning seal viidatud kohtupraktika).

83 Nimelt tuleneb nendest põhimõtetest liikmesriikidele kohustus näha ette piisav rahaline hüvitis, mis peab olema rohkem kui puhtalt sümboolne hüvitis, kuid ei tohi minna kaugemale täielikust hüvitamisest (8. mai 2019. aasta kohtuotsus Rossato ja Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punkt 43 ning seal viidatud kohtupraktika).

84 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et rahalise hüvitise maksmine kahekordses ülemmääras üksnes sellisele asjaomasele töötajale, kes ei ole valikumenetlust edukalt läbinud, ei paista olevat meede, mis on tähtajaliste töölepingute või töösuhete kuritarvitamise eest nõuetekohaselt karistav ja liidu õiguse rikkumise tagajärgi heastav, ning järelikult ei paista see eraldivõetult olevat piisavalt tõhus ja hoiatav meede, et tagada raamkokkuleppe rakendamiseks vastu võetud õigusnormide täielik toime käesoleva kohtuotsuse punktis 67 viidatud kohtupraktika tähenduses (vt selle kohta 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 75 ning seal viidatud kohtupraktika).

85 Kohtuasjas C-332/22 esitatud esimeses ja üheksandas küsimuses leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et nii Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) kohtupraktika kui ka seaduse 20/2021 artiklis 2 ette nähtud hüvitise maksmine rikuvad liidu võrdväärsuse põhimõtet, kuna esiteks on Hispaania õiguses ette nähtud, et kui avalik-õiguslik ettevõtja või riigi eraõiguslik amet muudetakse avalik-õiguslikuks üksuseks, võivad tema töötajad – s.o töötajad, kelle suhtes kohaldatakse eraõigust – riigisisese õiguse kohaselt täita ametnikele määratud ülesandeid, ilma et neil oleks ametnike staatus, ning need töötajad võivad seega teatud tingimustel töötada edasi avalikus sektoris. Teiseks nägi töötajate üldseaduse artikkel 15 juba enne direktiivi 1999/70 jõustumist ette, et sama tööandja juures üle 24 kuu töötanud tähtajalise töölepinguga töötajad muudetakse tähtajatuteks töötajateks. Kolmandaks, kuigi seadus 20/2021 näeb ette piirava hüvitamiskorra,

peavad ametiasutused avalikku sektorit reguleerivate riigisiseste õigusnormide kohaselt hüvitama oma tegevusest tuleneva kahju täies ulatuses. Lisaks näeb tsiviilseadustik (Código Civil) ette samasuguse hüvitamiskorra eraõiguslike isikute vahel eraõigusest tuleneva tsiviilvastutuse korral.

86 Sellega seoses tuleb märkida, et võrdväärsuse põhimõttest tulenevalt ei tohi isikud, kes tuginevad liidu õiguskorraga tagatud õigustele, olla ebasoodsamas olukorras kui isikud, kes tuginevad puhtalt riigisisestele õigustele (7. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 39).

87 Samas on selle põhimõtte kohaldamiseks veel vaja, et liikmesriigi seadusandja poolt direktiivi 1999/70 ülevõtmisel kehtestatud õigused oleksid eelkõige oma eseme ja aluse poolest võrreldavad riigisiseses õiguses kehtivate õigustega (vt selle kohta 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR jt (ülikoolide teadurid), C-326/19, EU:C:2021:438, punkt 70, ning 18. jaanuari 2011. aasta kohtumäärus Berkizi-Nikolakaki, C-272/10, EU:C:2011:19, punkt 40 ning seal viidatud kohtupraktika).

88 Lisaks tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et olukorras, kus liidu õigust rakendavad nii meetmed, mille liikmesriigi seadusandja on võtnud direktiivi 1999/70 raames, et karistada selle eest, et avaliku sektori tööandjad kuritarvitavad tähtajaliste töölepingute kasutamist, kui ka meetmed, mille liikmesriigi seadusandja on võtnud selleks, et karistada selle eest, et erasektori tööandjad kuritarvitavad seda tüüpi lepingute kasutamist, ei ole võrdväärsuse põhimõte kohaldatav. Nimelt on sellises olukorras kõigi kõnealuste meetmete esemeks liidu õiguskorraga antud õigused (vt selle kohta 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR jt (ülikoolide teadurid), C-326/19, EU:C:2021:438, punkt 70 ning seal viidatud kohtupraktika).

89 Selles kontekstis tuleb samuti meelde tuletada, et Euroopa Kohus on täpsustanud, et raamkokkulepe klausli 5 kui sellisega ei ole vastuolus, et liikmesriik kohtleb erinevalt järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamist vastavalt sellele, kas need töölepingud või töösuhted sõlmiti erasektorisse või avalikku sektorisse kuuluva tööandjaga (7. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punktid 33 ja 42).

90 Käesoleval juhul tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul, kellele on ainsana vahetult teada käesoleva kohtuotsuse punktis 85 viidatud riigisisesed õigusnormid, kontrollida, kas võrdväärsuse põhimõte on kohaldatav, ja kui see on kohaldatav, kas sellest on kinni peetud.

91 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb kohtuasjas C-331/22 esitatud esimesele ja kolmandale küsimusele ning kohtuasjas C-332/22 esitatud esimesele ja seitsmendale kuni kaheteistkümnendale küsimusele vastata, et raamkokkuleppe klauslit 5 tuleb proportsionaalsuse ja tekitatud kahju täieliku hüvitamise põhimõtteid arvestades tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisene kohtupraktika ja riigisisesed õigusnormid, mis näevad järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise eest karistamiseks ette meetmed, mille kohaselt vastavalt töötaja jätkab töötamist kuni valikumenetluste korraldamise ja lõpuleviimiseni tööandjast ametiasutuse poolt ning korraldatakse valikumenetlused ja makstakse rahalist hüvitist kahekordses ülemmääras üksnes sellele töötajale, kes ei läbi edukalt valikumenetlusi; see on nii juhul, kui need meetmed ei ole proportsionaalsed ega piisavalt tõhusad ja hoiatavad, et tagada raamkokkuleppe klausli 5 rakendamiseks võetud õigusnormide täielik toime.

Kohtuasjas C-331/22 esitatud teine, neljas ja viies küsimus ning kohtuasjas C-332/22 esitatud teine kuni neljas küsimus

92 Kohtuasjas C-331/22 esitatud teise, neljanda ja viienda küsimusega ning kohtuasjas C-332/22 esitatud teise kuni neljanda küsimusega, mida tuleb kolmandana koos analüüsida, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas raamkokkuleppe klausleid 4 ja 5 tuleb harta artikleid 21 ja 47 ning võrdväärsuse põhimõtet arvestades tõlgendada nii, et kui riigisiseses õiguses puuduvad sobivad meetmed, et klausli 5 kohaselt vältida kuritarvitusi, mis tulenevad järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamisest, ja vajaduse korral nende eest karistada, tuleb need järjestikused tähtajalised töölepingud või töösuhted muuta tähtajatuks töölepinguks või töösuhteks, mis on identne või võrreldav ametnike ja ametiasutuse vahel sõlmituga, ja seda isegi juhul, kui selline muutmine on vastuolus riigisiseste õigusnormide ja riigisisese kohtupraktikaga.

93 Kõigepealt tuleb märkida, et eelotsusetaotlustest nähtub, et põhikohtuasjade ese puudutab tähtajaliste töölepingute või töösuhete kuritarvitusliku kasutamise ennetamist ja karistamist raamkokkuleppe klausli 5 tähenduses, kuna ühegi asjaolu põhjal neis taotlustes ei ole võimalik järeldada, et raamkokkuleppe klauslis 4 osutatud diskrimineerimiskeelu põhimõte oleks käesolevas asjas kohaldatav.

94 Seega ei ole käesoleva kohtuotsuse punktis 35 viidatud kohtupraktika kohaselt diskrimineerimiskeelu põhimõtet käsitlevate klausli 4 ja harta artikli 21 tõlgendusel, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus taotleb, mingit seost põhikohtuasjade faktiliste asjaolude või esemega, mistõttu ei ole vaja sellist tõlgendust anda.

95 Seda täpsustust arvestades tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et raamkokkuleppe klausel 5 ei pane liikmesriikidele kohustust näha ette tähtajaliste töölepingute või töösuhete muutmist tähtajatuteks töölepinguteks või töösuheteks, ega, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 67, näe ette konkreetseid karistusi, kui kuritarvitused on tuvastatud (vt selle kohta 7. aprilli 2022. aasta kohtuotsus Ministero della Giustizia jt (Itaalia rahukohtunike staatus), C-236/20, EU:C:2022:263, punkt 60 ning seal viidatud kohtupraktika).

96 Raamkokkuleppe klausli 5 lõikest 2 tuleneb siiski, et liikmesriikidel on järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise vältimise meetmete raames õigus muuta tähtajalised töölepingud või töösuhted tähtajatuteks töölepinguteks või töösuheteks, võttes arvesse, et stabiilne töökoht, mille tähtajatu tööleping või töösuhe tagab, on töötajate kaitse keskne element (vt selle kohta 8. mai 2019. aasta kohtuotsus Rossato ja Conservatorio di Musica F.A.Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punkt 39).

97 Seega peavad liikmesriigi ametiasutused võtma proportsionaalseid, tõhusaid ja hoiatavaid meetmeid, et tagada raamkokkuleppe rakendamiseks vastu võetud õigusnormide täielik toime, ja sel eesmärgil võivad need normid näha ette tähtajaliste töölepingute või töösuhete muutmise tähtajatuteks töölepinguteks. Kui järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamist on aga kuritarvitatud, peab selle kuritarvituse nõuetekohaseks karistamiseks ja raamkokkuleppe rikkumise tagajärgede heastamiseks saama kohaldada meedet (vt 7. aprilli 2022. aasta kohtuotsus Ministero della Giustizia jt (Itaalia rahukohtunike staatus), C-236/20, EU:C:2022:263, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).

98 Nii on Euroopa Kohus täpsustanud, et selleks, et riigisiseseid õigusnorme, mis keelavad avalikus sektoris muuta tähtajatuks töösuhteks järjestikku sõlmitud tähtajalisi töölepinguid või töösuhteid, saaks pidada raamkokkuleppega kooskõlas olevaks, peab asjaomase liikmesriigi riigisisene õiguskord sisaldama kõnesolevas sektoris mingit muud tõhusat meedet, et vältida järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kuritarvitamist ja vajaduse korral selle eest karistada (vt selle kohta 7. aprilli 2022. aasta kohtuotsus Ministero della Giustizia jt (Itaalia rahukohtunike staatus), C-236/20, EU:C:2022:263, punkt 62 ning seal viidatud kohtupraktika).

99 Eeltoodust tuleneb, et õigusnormid, mis näevad ette imperatiivse normi, et selliste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise korral muudetakse need töölepingud või töösuhted tähtajatuks töösuhteks, võivad endast kujutada meedet, mis näeb sellise kuritarvitamise eest ette tõhusa karistuse ning neid tuleb seega pidada raamkokkuleppe klausliga 5 kooskõlas olevaks (8. mai 2019. aasta kohtuotsus Rossato ja Conservatorio di Musica F.A.Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punkt 40 ning seal viidatud kohtupraktika).

100 Käesoleval juhul leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et direktiivi 1999/70 klauslit 5 ei ole Hispaania õiguskorda nõuetekohaselt üle võetud, kuna selles ei ole ette nähtud ühtegi tõhusat meedet, mis võimaldaks karistada järjestikustest tähtajalistest töölepingutest või töösuhetest tuleneva kuritarvitamise eest. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab samuti, et põhiseaduse artiklist 23 koostoimes EBEP sätetega tuleneb, et ametnike staatuses saavad olla üksnes isikud, kes on edukalt läbinud ametniku staatuse omandamiseks läbi viidud valikumenetluse, mis vastab võrdsuse, avalikkuse, teenete, võimekuse ja vaba konkurentsi põhimõtetele. Seega võib põhikohtuasjades kõne all olevate järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete muutmine tähtajatuks töösuhteks, mis toob kaasa ametniku staatuse omandamise, kui meede, millega karistatakse järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kuritarvitusliku kasutamise eest, olla vastuolus muu hulgas põhiseadusega. Lisaks leiab see kohus, et selline muutmine on vastuolus ka Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) kohtupraktikaga.

101 Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Kohus on otsustanud, et raamkokkuleppe klausli 5 lõige 1 ei ole oma sisu poolest tingimusteta ja piisavalt täpne, et isikud saaksid sellele liikmesriigi kohtus tugineda. Selle sätte kohaselt on nimelt liikmesriikide kaalutlusõiguses kasutada tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise vältimise eesmärgil ühte või mitut selles klauslis loetletud meedet või tugineda samaväärsetele olemasolevatele juriidilistele meetmetele, arvestades konkreetsete sektorite ja/või töötajate kategooriate vajadusi. Pealegi ei ole võimalik teha piisaval moel kindlaks, missugust minimaalset kaitset tuleks raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 alusel igal juhul rakendada (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 64 ning seal viidatud kohtupraktika).

102 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb siiski, et liikmesriigi kohtud peavad riigisisese õiguse kohaldamisel tõlgendama seda võimalikult suures ulatuses asjaomase direktiivi sõnastust ja eesmärki arvestades, et saavutada direktiiviga silmas peetud tulemus ning seeläbi täita ELTL artikli 288 kolmanda lõigu nõudeid. Selline kooskõlalise tõlgendamise kohustus puudutab kõiki, nii enne kui pärast asjasse puutuvat direktiivi vastu võetud riigisiseseid õigusnorme (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 65 ning seal viidatud kohtupraktika).

103 Riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise nõue on nimelt omane EL toimimise lepingu süsteemile, kuna see võimaldab liikmesriigi kohtutel tagada oma pädevuse piires kohtuvaidluste lahendamisel liidu õiguse täieliku toime (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 66 ning seal viidatud kohtupraktika).

104 On tõsi, et liikmesriigi kohtu kohustust viidata asjakohaste riigisiseste õigusnormide tõlgendamisel ja kohaldamisel direktiivis sätestatule piiravad õiguse üldpõhimõtted, eelkõige õiguskindluse ja tagasiulatuva jõu puudumise põhimõte, ning see ei või olla aluseks riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendusele (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 67 ning seal viidatud kohtupraktika).

105 Kooskõlalise tõlgendamise põhimõte nõuab siiski, et liikmesriigi kohus teeb kõik, mis on tema pädevuses, arvestades riigisisest õigust tervikuna ning kasutades riigisiseses õiguses tunnustatud tõlgendusmeetodeid, et tagada asjaomase direktiivi täielik toime ja saavutada direktiivi eesmärgiga kooskõlas olev tulemus (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 68 ning seal viidatud kohtupraktika).

106 Lisaks on Euroopa Kohus täpsustanud, et kuna tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte on liidu õiguse üldpõhimõte, mida on pealegi tunnustatud harta artiklis 47, siis on Hispaania õiguses direktiivi 1999/70 nõuetekohaseks ülevõtmiseks vajalike õigusnormide puudumise korral liikmesriigi kohtute ülesanne tagada isikutele liidu õigusnormidest tulenev õiguslik kaitse ja tagada nende õigusnormide täielik toime (vt selle kohta 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Gavieiro Gavieiro ja Iglesias Torres, C-444/09 ja C-456/09, EU:C:2010:819, punkt 75 ning seal viidatud kohtupraktika).

107 Seega tuleb liikmesriigi kohtul tõlgendada ja kohaldada asjasse puutuvaid riigisiseseid õigusnorme, juhul kui järjestikuseid tähtajalisi töölepinguid või töösuhteid on kuritarvitatud, võimalikult suures ulatuses viisil, mis tagaks kuritarvitamise eest nõuetekohase karistamise ning heastaks liidu õiguse rikkumise tagajärjed. Seejuures on liikmesriigi kohtu ülesanne hinnata, kas asjasse puutuvaid riigisiseseid õigusnorme, sealhulgas põhiseadusliku tasandi õigusnorme, saab olenevalt olukorrast tõlgendada kooskõlas raamkokkuleppe klausliga 5, et tagada direktiivi 1999/70 täielik toime ja saavutada direktiivi eesmärgiga kooskõlas olev tulemus (vt analoogia alusel 11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised lepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 69 ning seal viidatud kohtupraktika).

108 Lisaks on Euroopa Kohus otsustanud, et kooskõlalise tõlgendamise nõue paneb liikmesriigi kohtutele kohustuse vajaduse korral muuta väljakujunenud kohtupraktikat, kui see põhineb riigisisese õiguse tõlgendusel, mis ei ole kooskõlas mõne direktiivi eesmärkidega. Seetõttu ei ole liikmesriigi kohtul alust asuda seisukohale, et tal ei ole võimalik tõlgendada riigisisese õiguse sätet kooskõlas liidu õigusega ainuüksi seetõttu, et seda sätet on järjepidevalt tõlgendatud viisil, mis ei ole liidu õigusega kooskõlas (3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 86 ning seal viidatud kohtupraktika).

109 Kõigist eeltoodud asjaoludest tuleneb esiteks, et juhul kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks leidma, et asjaomane riigisisene õiguskord ei sisalda avalikus sektoris tõhusat meedet, et vältida selliste järjestikuste tähtajaliste töölepingute ja töösuhete kasutamise kuritarvitamist nagu põhikohtuasjades ning vajaduse korral selle eest karistada, võib nende töölepingute või töösuhete muutmine tähtajatuks töösuhteks kujutada endast sellist meedet.

110 Teiseks, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks sellisel juhul lisaks leidma, et selline muutmine on Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) väljakujunenud kohtupraktikaga vastuolus, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus jätma Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) kohtupraktika kohaldamata, kui see põhineb põhiseaduse sätete tõlgendusel, mis ei ole kooskõlas direktiivi 1999/70, eelkõige raamkokkuleppe klausli 5 eesmärkidega.

111 Kolmandaks võib selline muutmine olla meede, millega saab tõhusalt karistada järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise eest, tingimusel et see ei vii riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamiseni.

112 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et käesoleval juhul oleks selliseks raamkokkuleppe klausliga 5 kooskõlas olevaks karistusmeetmeks põhikohtuasjades kõne all olevate järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete muutmine tähtajatuks töösuhteks, mille käigus kohaldatakse põhikohtuasja kaebajate suhtes samu ülesütlemise ja teenistusest vabastamise aluseid kui need, mida kohaldatakse ametnikele, ilma et nad omandaksid siiski ametniku staatuse. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei viiks see karistusmeede riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamiseni.

113 Kohtuasjas C-332/22 esitatud teise kuni neljanda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt ka selgitada, kas liidu õiguses ette nähtud võrdväärsuse põhimõtte järgi peab andma avaliku sektori tähtajalistele töötajatele, kelle puhul on järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamist kuritarvitatud, ametniku või tähtajatu töölepinguga töötaja staatuse, arvestades eelkõige, et töötajate üldseaduse artikkel 15 nõuab sellist lahendust erasektoris.

114 Sellega seoses tuleb märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohtul, kellele on ainsana vahetult teada riigisiseste õigusnormidega antud õigused, tuleb kontrollida, kas vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktides 86–89 viidatud kohtupraktikale on võrdväärsuse põhimõte kohaldatav, ja kui see on kohaldatav, kas sellest on kinni peetud.

115 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb kohtuasjas C-331/22 esitatud teisele, neljandale ja viiendale küsimusele ning kohtuasjas C-332/22 esitatud teisele kuni neljandale küsimusele vastata, et raamkokkuleppe klauslit 5 tuleb harta artiklit 47 arvestades tõlgendada nii, et kui riigisiseses õiguses puuduvad sobivad meetmed, et klausli 5 kohaselt vältida kuritarvitusi, mis tulenevad järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamisest, ja vajaduse korral nende eest karistada, võib nende järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete muutmine tähtajatuks töölepinguks või töösuhteks kujutada endast sellist meedet, kuid tingimusel, et selline muutmine ei vii riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamiseni.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kuues koda) otsustab:

1. **Nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivi 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta, lisas toodud 18. märtsil 1999 sõlmitud tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe klauslit 5**

   tuleb tõlgendada nii, et

   sellega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt on avalikus sektoris järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamine kuritarvituslik juhul, kui asjaomane ametiasutus ei pea kinni tähtaegadest, mis on riigisiseses õiguses ette nähtud sellise ametikoha täitmiseks, millel töötab ajutine töötaja, arvestades, et sellises olukorras ei kata need järjestikused tähtajalised töölepingud või töösuhted mitte selle ametiasutuse ajutisi, vaid alalisi ja püsivaid vajadusi.

2. **Direktiivi 1999/70 lisas toodud 18. märtsil 1999 sõlmitud tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe klauslit 5**

   tuleb proportsionaalsuse ja tekitatud kahju täieliku hüvitamise põhimõtteid arvestades tõlgendada nii, et

   sellega on vastuolus riigisisene kohtupraktika ja riigisisesed õigusnormid, mis näevad järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise eest karistamiseks ette meetmed, mille kohaselt vastavalt töötaja jätkab töötamist kuni valikumenetluste korraldamise ja lõpuleviimiseni tööandjast ametiasutuse poolt ning korraldatakse valikumenetlused ja makstakse rahalist hüvitist kahekordses ülemmääras üksnes sellele töötajale, kes ei läbi edukalt valikumenetlusi; see on nii juhul, kui need meetmed ei ole proportsionaalsed ega piisavalt tõhusad ja hoiatavad, et tagada raamkokkuleppe klausli 5 rakendamiseks võetud õigusnormide täielik toime.

3. **Direktiivi 1999/70 lisas toodud 18. märtsil 1999 sõlmitud tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe klauslit 5**

   tuleb Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 47 arvestades tõlgendada nii, et

   kui riigisiseses õiguses puuduvad sobivad meetmed, et klausli 5 kohaselt vältida kuritarvitusi, mis tulenevad järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamisest, ja vajaduse korral nende eest karistada, võib nende järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete muutmine tähtajatuks töölepinguks või töösuhteks kujutada endast sellist meedet, kuid tingimusel, et selline muutmine ei vii riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamiseni.

Allkirjad