Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (seitsmes koda)

3. juuni 2021 *

Eelotsusetaotlus – Sotsiaalpoliitika – Direktiiv 1999/70/EÜ – Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) raamkokkulepe tähtajalise töö kohta – Klausel 5 – Kohaldatavus – Mõiste „järjestikused tähtajalised töölepingud või -suhted“ – Tähtajalised töölepingud avalikus sektoris – Meetmed, et vältida järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete kuritarvitamist ja selle eest karistada – Mõiste „objektiivsed alused“, mis õigustavad selliseid lepinguid – Samaväärsed juriidilised meetmed – Riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise kohustus – Majanduskriis

Kohtuasjas C-726/19,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunal Superior de Justicia de Madridi (Madridi autonoomse piirkonna kõrgeim kohus, Hispaania) 23. septembri 2019. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 1. oktoobril 2019, menetluses

Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario

versus

JN,

EUROOPA KOHUS (seitsmes koda),

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

kohtujurist: A. Rantos,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, esindaja: *letrada* L. Santiago Lara,

– Hispaania valitsus, esindajad: L. Aguilera Ruiz ja S. Jiménez García,

– Euroopa Komisjon, esindajad: N. Ruiz García, M. van Beek ja I. Galindo Martín,

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

* Kohtumenetluse keel: hispaania.

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas 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 raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta (edaspidi „raamkokkulepe“) klauslit 5.

2 Taotlus esitati kohtuvaidluse raames, mille pooled on Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (Madridi maaelu, põllumajanduse ja toidu teadus- ja arendustegevuse instituut, Madridi autonoomne piirkond, Hispaania; edaspidi „Imidra“) ja JN ning mille ese on Imidra ja JNi vahelise vaba töökoha täitmiseks sõlmitud tähtajalise asenduslepingu (edaspidi „*interinidad* -leping“) lõpetamine.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 1999/70 põhjendus 17 on sõnastatud järgmiselt:

„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“.

4 Direktiivi artikli 2 esimeses lõigus on ette nähtud:

„Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud normid 10. juuliks 2001 või tagavad, et hiljemalt sel kuupäeval on tööturu osapooled kehtestanud vajalikud meetmed kokkuleppe teel, kusjuures liikmesriigid peavad võtma vajalikud meetmed, et tööturu osapooled saaksid igal ajal tagada käesolevas direktiivis ettenähtud tulemuste saavutamise. Liikmesriigid teatavad sellest viivitamata komisjonile.“

5 Raamkokkuleppe üldkaalutluste punkt 7 on sõnastatud järgmiselt:

„objektiivsetele alustele tuginevate tähtajaliste töölepingute kasutamine aitab vältida kuritarvitusi“.

6 Raamkokkuleppe klausli 1 kohaselt on raamkokkuleppe eesmärk ühelt poolt parandada tähtajalise töötamise kvaliteeti, tagades mittediskrimineerimise põhimõtte kohaldamise, ja teiselt poolt luua raamistik, et vältida kuritarvitusi, mis võiksid tuleneda järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete kasutamisest.

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

„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

8 Hispaania põhiseaduse (Constitución española) artikli 9 lõikes 3 on ette nähtud:

„Põhiseadus tagab seaduslikkuse põhimõtte, normihierarhia, õigusnormide avaldamise, rangemaid karistusi ettenägevate või individuaalseid õigusi piiravate sätete tagasiulatuva jõu puudumise, õiguskindluse, avaliku võimu vastutuse ja omavoli keelu.“

9 Kuninga 18. detsembri 1998. aasta dekreedi 2720/1998, millega rakendatakse töötajate üldseaduse artiklit 15 tähtajaliste töölepingute valdkonnas (Real Decreto 2720/1998 por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada; *BOE* nr 7, 8.1.1999, lk 568), artikli 4 lõikes 1 on *interinidad*-leping määratletud lepinguna, mis on sõlmitud kas ettevõtte sellise töötaja asendamiseks, kellel on õigusnormide, kollektiivlepingu või individuaalse kokkuleppe alusel õigus oma töökoha säilimisele, või siis töökoha ajutiseks täitmiseks ajal, mil toimub töökoha alaliselt täitmise eesmärgil valiku- või edutamismenetlus.

10 Vastavalt kuninga dekreedi artikli 4 lõikele 2 peab lepingus olema eelkõige ära näidatud asendatav töötaja ja asendamise põhjus või töökoht, mis pärast valiku- või edutamismenetlust alaliselt täidetakse. *Interinidad*-leping, mis on sõlmitud ettevõtte sellise töötaja asendamiseks, kellel on õigus oma töökoha säilimisele, kestab kuni selle töötaja tööle naasmiseni. Töökoha alalise täitmise eesmärgil läbiviidava valiku- või edutamismenetluse ajal töökoha ajutiseks täitmiseks sõlmitud *interinidad*-lepingu kestus vastab nimetatud menetluse kestusele. *Interinidad*-lepingu võib sõlmida maksimaalselt kolmeks kuuks ning pärast nimetatud maksimumkestuse ületamist ei või uut sama esemega lepingut sõlmida. Ametiasutuses töökoha täitmiseks korraldatud valikumenetluse puhul langeb *interinidad*-lepingu kestus kokku asjaomase menetluse kestusega, kooskõlas viimase suhtes kohaldatavates erinormides ettenähtuga.

11 Kuninga 30. oktoobri 2015. aasta seadusandliku dekreediga 5/2015 heaks kiidetud avalike teenistujate alusseaduse konsolideeritud tekst (texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; *BOE* nr 261, 31.10.2015, lk 103105; edaspidi „alusseadus“), artiklis 70 „Avaliku sektori vabade töökohtade nimekiri“ on sätestatud:

„1. Sellise inimressursside vajaduse kohta, mille jaoks on eraldatud eelarvevahendid ja mis tuleb katta uute töötajate töölevõtmisega, avaldatakse avaliku sektori vabade töökohtade nimekiri või siis kaetakse see muu sarnase personalivajaduse haldamisvahendi abil; see eeldab asjasse puutuvate töökohtade

täitmiseks valikumenetluste korraldamist, kuni on saavutatud 10% varu, ning teadete avaldamise maksimumtähtaja kindlaksmääramist. Igal juhul tuleb töökohad avaliku sektori vabade töökohtade nimekirja või sarnase vahendi abil täita kolmeaastase tähtaja jooksul, mida ei saa pikendada.

2. Avaliku sektori vabade töökohtade nimekiri või sarnane vahend, mille kiidab iga aasta heaks ametiasutuse juhtorgan, avaldatakse vastavas ametlikus väljaandes.

[…]“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

12 Imidra sõlmis 23. juunil 2003 JNiga tähtajalise lepingu, et täita 2002. aasta avaliku sektori vabade töökohtade nimekirjas mainitud vaba töökoht. JN töötas seejärel söökla teenindajana.

13 2005. aastal korraldati konkurss selle töökoha täitmiseks, kus töötas JN. Ükski selle konkursi edukalt läbinud isikutest ei valinud aga seda töökohta, mistõttu 2008. aastal pikendati JNi *interinidad*-lepingut.

14 Madridi autonoomse piirkonna presidendi kabinet, õigus- ja siseasjade osakond (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, Hispaania) korraldas 2009. aastal uue konkursi söökla teenindajate kutsekategooria lepinguliste töökohtade täitmiseks.

15 Dirección General de la Función Pública (avaliku teenistuse peadirektoraat) 27. juuli 2016. aasta otsusega omistati need töökohad selle konkursi edukalt läbinud isikutele.

16 JN sai 3. oktoobril 2016 kirja, milles teda teavitati tema töölepingu lõpetamisest põhjusel, et vaba töökoht, kus ta töötas, omistati alalisele töötajale.

17 JN vaidlustas oma töölepingu lõpetamise 24. mail 2017 Juzgado de lo Social nº 40 de Madridis (Madridi töökohus nr 40, Hispaania).

18 See kohus rahuldas 26. septembri 2018. aasta kohtuotsusega JNi kaebuse osaliselt. Ta leidis sisuliselt, et asjaomasest töösuhtest oli saanud mittealaline tähtajatu töösuhe, sest see oli kestnud kauem kui alusseaduse artiklis 70 vaba töökoha – kus JN töötas – täitmiseks ette nähtud kolmeaastane tähtaeg. Seetõttu mõisteti Imidralt vastavalt Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) kohtupraktikale JNi kasuks välja töölepingu ülesütlemise hüvitis 3266,48 eurot, mis vastab 20 päeva töötasule iga töötatud aasta eest.

19 Imidra esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Madridi autonoomse piirkonna kõrgeim kohus, Hispaania). See kohus leiab, et põhikohtuasjas kõne all olev *interinidad*-leping kvalifitseeriti ümber tähtajatuks lepinguks, sest lepingu lõppemise kuupäeva ei olnud võimalik ette näha. Selline ettenähtavuse puudumine on aga vastuolus tähtajalise lepingu olemuse endaga, kuivõrd tähtajalise lepingu lõppemise kuupäev peab seaduse kohaselt olema teada. Lisaks leiab see kohus, et miski ei saa õigustada vaba töökoha täitmiseks valikumenetluse korraldamise viibimist, mille tulemusel kestis töösuhe käesoleval juhul üle 13 aasta.

20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab siiski, et Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) kohtupraktika kohaselt ei ole sellist *interinidad*-lepingut, nagu on kõne all põhikohtuasjas, võimalik ümber kvalifitseerida mittealaliseks tähtajatuks töösuhteks. Nimelt ei käsitata kuritarvitamisena ei järjestikuste *interinidad*-lepingute sõlmimist ega ka nende pikendamist nii, et töösuhe kestab suisa kuni 20 aastat. Sellest tulenevalt ei ole töötajal, kes kaotab pärast aastaid nende lepingute alusel töötamist ootamatult oma töökoha, sest vaba töökoht täidetakse, õigust mingile hüvitisele.

21 Lisaks sellele väidab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et vaatamata sellele, et alusseaduse artiklit 70 on võimalik Juzgado de lo Social nº 40 de Madridi (Madridi töökohus nr 40) eeskujul tõlgendada nii, et see näeb ette *interinidad*-lepingu maksimumkestuse, sest näeb valikumenetluse korraldamiseks ette kolmeaastase tähtaja – mis võimaldab kaudselt vältida vabadel töökohtadel töötavate isikute tähtajaliste töösuhete pikale venimist –, on Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) korduvalt sedastanud, et see nii ei ole. Nimelt on Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) seisukohal, et alusseaduse artiklis 70 ette nähtud tähtaeg ei ole absoluutne tagatis ega ka automaatne. Eeskätt leiab see kohus, et seda tähtaega on võimalik määramatult pikendada eri põhjustel ning et seda võis teha eeskätt 2008. aasta ränga majanduskriisi tõttu.

22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et seetõttu kestab *interinidad*-leping tihtipeale aastakümneid ning selle kestus sõltub tööandja – käesoleval juhul ametiasutuse – suvast, kes võib otsustada – ilma et ta peaks seda põhjendama –, kas alustada või mitte vaba töökoha täitmiseks valikumenetlust ja millal seda teha. Selline olukord on aga vastuolus õiguskindluse põhimõttega, mille tagab Hispaania põhiseaduse artikli 9 lõige 3.

23 Niisuguses kontekstis on eelotsusetaotluse esitanud kohtul kahtlusi seoses sellega, kas riigisisesed õigusnormid – tõlgenduses, mille on neile andnud Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) – on kooskõlas raamkokkuleppe klausliga 5.

24 Neil asjaoludel otsustas Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Madridi autonoomse piirkonna kõrgeim kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi[le 1999/70 lisatud raamkokkuleppe] klauslite 1 ja 5 soovitava toimega on kooskõlas niisuguse tähtajalise lepingu sõlmimine nagu vaba töökoha täitmiseks sõlmitud tähtajaline asendusleping, mille puhul on jäetud tööandjale voli otsustada lepingu kestuse ning selle üle, kas ta vaba töökoha täidab või mitte, millal ta seda teeb ja kui kaua valikumenetlus kestab?

2. Kas nõukogu direktiivi[le 1999/70 lisatud raamkokkuleppe] klauslis 5 sätestatud kohustust kehtestada üks või mitu selles sätestatud meedet selleks, et vältida tähtajaliste töölepingute kuritarvitamist, tuleb lugeda vaba töökoha täitmiseks sõlmitud tähtajaliste asenduslepingute puhul Hispaania õigusesse üle võetuks, kui kohtupraktika kohaselt ei ole kehtestatud selliste tähtajaliste töösuhete maksimumkestust, konkreetselt kindlaks määratud objektiivseid aluseid, mis õigustavad nende töösuhete uuendamist, ega kindlaks määratud niisuguste töösuhete uuendamiste arvu?

3. Kas asjaolu, et Hispaania õiguses puuduvad kohtupraktika kohaselt igasugused tõhusad meetmed selleks, et vältida vaba töökoha täitmiseks sõlmitud tähtajalise asenduslepinguga töötajate puhul kuritarvitamist või selle eest karistada, kahjustab raamkokkuleppe eesmärki ja soovitavat toimet, arvestades, et töösuhete maksimaalset kogukestust ei ole kuidagi piiratud ja et need töösuhted ei muutu kunagi tähtajatuteks või mittealalisteks tähtajatuteks töösuheteks olenemata sellest, kui palju aastaid need kestavad, ning töötajad ei saa nende lõpetamise korral hüvitist, kusjuures ametiasutus ei ole kohustatud vaba töökoha täitmiseks sõlmitud tähtajalise töösuhte uuendamist põhjendama, kui vaba töökohta ei avaldata paljude aastate jooksul vabade töökohtade nimekirjas või kui valikumenetlus venib pikale?

4. Kas tähtajatut töösuhet, mille kestus on vastavalt […] 5. juuni 2018. aasta kohtuotsusele [Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393)] ebatavaliselt pikk ja sõltub ilma igasuguse piirangu ja õigustuse vajaduseta täielikult tööandja suvast, ilma et töötaja saaks ette teada, millal töösuhe lõpetatakse, ja mis võib kesta kuni töötaja pensionile minekuni, tuleb pidada [direktiivi 1999/70] eesmärgile vastavaks või tuleb seda pidada kuritarvituseks?

5. Kas […] 25. oktoobri 2018. aasta kohtuotsuse [Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859)] alusel tuleb asuda seisukohale, et 2008. aasta majanduskriis võib abstraktselt õigustada selliste meetmete täielikku puudumist, mis väldiksid järjestikuste tähtajaliste töösuhete kuritarvitamist

raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tähenduses ja mis oleksid võinud vältida või pärssida seda, et kaebaja ja Madridi autonoomse piirkonna töösuhe kestis 2003. aastast kuni 2008. aastani, mil seda uuendati, ja pärast kuni 2016. aastani, mistõttu vaba töökoha täitmiseks sõlmitud tähtajaline töösuhe kestis seega 13 aastat?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Raamkokkuleppe klausli 5 kohaldatavus

25 Imidra ja Hispaania valitsus väidavad sisuliselt, et eelotsusetaotlus on hüpoteetiline ja seega vastuvõetamatu, sest raamkokkuleppe klausel 5 ei ole kohaldatav sellises olukorras nagu põhikohtuasjas, kus tegemist ei ole mitte järjestikuste tähtajaliste töölepingutega, vaid üheainsa *interinidad*-lepinguga.

26 Seoses küsimusega, kas raamkokkuleppe klausel 5 on põhikohtuasjas kohaldatav, tuleb märkida, et selle klausli eesmärk on viia ellu üks selle raamkokkuleppega taotletavatest eesmärkidest, nimelt reguleerida järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete kasutamist, mida peetakse töötajaid kahjustavate kuritarvituste võimalikuks allikaks, kehtestades selleks teatava arvu minimaalseid kaitsesätteid, mille eesmärk on vältida töötajate olukorra ebakindlaks muutumist (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

27 Järelikult on raamkokkuleppe klausli 5 punktiga 1 pandud järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete kuritarvitamise vältimiseks liikmesriikidele kohustus kehtestada tõhusalt ja siduvalt vähemalt üks selles loetletud meetmetest, juhul kui riigisiseses õiguses samaväärsed juriidilised meetmed puuduvad (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

28 Raamkokkuleppe kõnealuse klausli sõnastusest ja väljakujunenud kohtupraktikast ilmneb seega, et see klausel kuulub kohaldamisele ainult järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete korral, mis tähendab, et esimese ja ainsa tähtajalise töölepingu sõlmimine ei kuulu selle kohaldamisalasse (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

29 Lisaks tuleb täpsustada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt jätab raamkokkuleppe klausli 5 punkti 2 alapunkt a põhimõtteliselt liikmesriikide ja/või tööturu osapoolte määrata, millistel tingimustel loetakse tähtajalisi töölepinguid või -suhteid „järjestikusteks“ (vt 11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

30 Ehkki mõiste „järjestikused“ raamkokkuleppe tähenduses kohaldamise täpsete eeskirjade kindlaks määramise ülesande andmine liikmesriikidele on seletatav sooviga säilitada selles valdkonnas kehtivate riigisiseste õigusnormide mitmekesisus, on siiski oluline täheldada, et selliselt liikmesriikidele jäetud kaalutlusruum ei ole piiramatu, sest seda kasutades ei tohi mingil juhul kahjustada raamkokkuleppe eesmärki või soovitavat toimet. Eelkõige ei tohi riigisisesed ametiasutused selle kaalutlusõiguse kasutamisel tekitada olukorda, mis võib tuua kaasa kuritarvitused ning olla seeläbi viidatud eesmärgiga vastuolus (vt 11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

31 Nimelt on liikmesriigid kohustatud tagama liidu õigusega ette nähtud tulemuse – see ei ilmne mitte ainult ELTL artikli 288 kolmandast lõigust, vaid ka direktiivi 1999/70 artikli 2 esimesest lõigust koostoimes selle põhjendusega 17 (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

32 Liikmesriikidele jäetud kaalutlusõiguse piirid, millele on osutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 30, kehtivad ennekõike seoses põhimõistetega – nagu töösuhete järjestikune laad –, mis on otsustava tähtsusega raamkokkuleppe rakendamiseks vastu võetud riigisiseste õigusnormide kohaldamisala kindlaksmääramisel (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

33 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest, et JNiga 2003. aastal sõlmitud *interinidad*-lepingut pikendati 2008. aastal, sest ükski 2005. aastal selle töökoha täitmiseks korraldatud konkursi edukalt läbinud isikutest ei valinud seda töökohta. Seega ei ole *stricto sensu* tegemist mitte kahe või enama järjestikuse töölepinguga, milleks on vaja sõlmida formaalselt kaks või enam eraldiseisvat lepingut, mis üksteisele järgnevad, vaid algse tähtajalise lepingu automaatse pikendamisega.

34 Lisaks sellele täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et selle töötaja pikaajaline jätmine vabale töökohale tähtajalise töölepingu alusel oli tingitud sellest, et tööandja ei täitnud tal õigusnormide alusel lasuvat kohustust viia ette nähtud tähtaja jooksul läbi valikumenetlus selle vaba töökoha alaliseks täitmiseks. Kuivõrd see menetlus võib kesta kuni kolm aastat, tähendab selle kestuse ületamine tema sõnul *interinidad*-lepingu vaikimisi uuendamist. Lisaks sellele märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kui ükski valikumenetluse edukalt läbinud isikutest ei vali oma töökohaks asjaomast vaba töökohta ning viimase kohta kuulutatakse välja uus valikumenetlus, tuleb asuda seisukohale, et *interinidad* -lepingut uuendati. Seetõttu olevat käesoleval juhul töösuhet vaikivalt pikendatud või suisa mitme aasta kohta uuendatud, kuivõrd konkursi edukalt läbinud isik nimetati sellele töökohale alles 2016. aastal.

35 Euroopa Kohus on aga juba leidnud, et raamkokkuleppe mõtet, eesmärki ja soovitud toimet kahjustaks see, kui järeldada, et tegemist ei ole järjestikuste tähtajaliste töösuhetega raamkokkuleppe klausli 5 tähenduses ainuüksi seetõttu, et asjaomase töötaja esimest tähtajalist töölepingut pikendati automaatselt, ilma et formaalselt oleks kirjalikult sõlmitud ühte või enamat uut tähtajalist töölepingut olukorras, kus selle töötaja pikaajaline jätmine vabale töökohale tähtajalise töösuhte alusel oli pealegi tingitud sellest, et tööandja ei täitnud oma õigusnormidest tulenevat kohustust viia ette nähtud tähtaja jooksul läbi valikumenetlus selle vaba töökoha alaliseks täitmiseks, mistõttu selle töötaja töösuhet pikendati mitme aasta jooksul vaikimisi (vt selle kohta 19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 61, ning 11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 44).

36 Mõiste „järjestikused tähtajalised töösuhted“ selline kitsendav tõlgendamine võimaldaks nimelt tööandjal säilitada töötajaga ebakindlatel tingimustel töösuhet aastaid (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 Peale selle võib seesama kitsendav tõlgendus mitte ainult jätta tegelikkuses direktiivi 1999/70 ja raamkokkuleppega taotletava töötajate kaitse alt välja arvukalt tähtajalisi töösuhteid, võttes nende aktidega taotletavalt eesmärgilt suure osa selle sisust, vaid ühtlasi ka võimaldada tööandjatel selliseid töösuhteid kuritarvitada, et katta alalist ja kestvat vajadust tööjõu järele (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 Selles kontekstis tuleb ka tõdeda, et mõiste töösuhte „kestus“ on kõigi tähtajaliste lepingute oluline element. Raamkokkuleppe klausli 3 punktis 1 on sätestatud, et „töölepingu või töösuhte lõpp on määratud objektiivsete tingimustega, milleks võib olla konkreetse kuupäeva saabumine, konkreetse ülesande lõpetamine või konkreetse sündmuse toimumine“. Tähtajalise töölepingu lõppemise kuupäeva muutmine on seega selle lepingu oluline muudatus, mida on põhjust samastada eelnevale töösuhtele järgneva uue tähtajalise töösuhte sõlmimisega, mistõttu see kuulub järelikult raamkokkuleppe klausli 5 kohaldamisalasse (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 47).

39 Kuivõrd käesoleval juhul võib algse tähtajalise töölepingu automaatse pikendamise samastada lepingu uuendamise ja seega eraldiseisva tähtajalise lepingu sõlmimisega, siis ei ole põhikohtuasjas kõne all olevas olukorras tegemist mitte üheainsa lepingu sõlmimisega, vaid selliste lepingute sõlmimisega, mida võib tõepoolest kvalifitseerida „järjestikusteks“ raamkokkuleppe klausli 5 tähenduses; seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

40 Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et raamkokkuleppe klauslit 5 tuleb tõlgendada nii, et seal kasutatud mõiste „järjestikused tähtajalised töölepingud või töösuhted“ hõlmab ka avaliku sektori töötajate selliste tähtajaliste töölepingute automaatset pikendamist nagu põhikohtuasjas kõne all olev *interinidad* -leping vaatamata sellele, et ei ole järgitud nõuet sõlmida leping kirjalikus vormis, mis on järjestikuste lepingute sõlmimisel põhimõtteliselt kohustuslik.

41 Järelikult ei ole takistusi raamkokkuleppe klausli 5 kohaldamiseks põhikohtuasjas, mistõttu tuleb esitatud küsimustele vastata.

Esimene kuni neljas küsimus

42 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma esimese nelja küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, sisuliselt teada, kas raamkokkuleppe klauslit 5 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid liikmesriigi kohtupraktikas tõlgendatud kujul, mis ei näe *interinidad*-lepingu puhul ette mingeid objektiivseid alused, mis õigustaksid selle uuendamist, ega maksimumkestust, ei täpsusta selliste lepingute uuendamiste maksimumarvu ega näe ette samaväärseid juriidilisi meetmeid ega mingit hüvitist töötajatele lepingu ülesütlemise korral.

43 Tuleb täheldada, et nagu sai märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 26 ja 27, seab raamkokkuleppe klausel 5, millega viiakse ellu üks raamkokkuleppega taotletavatest eesmärkidest, st reguleeritakse järjestikuste tähtajaliste töölepingute ja -suhete kasutamist, punktis 1 liikmesriikidele kohustuse kehtestada tõhusalt ja siduvalt vähemalt üks selles loetletud meetmetest, juhul kui riigisiseses õiguses samaväärsed juriidilised meetmed puuduvad. Klausli 5 punkti 1 alapunktides a–c loetletud meetmed, mida on kolm, puudutavad vastavalt objektiivseid aluseid, mis õigustaksid selliste töölepingute või -suhete uuendamist, nende järjestikuste töölepingute või -suhete maksimaalset kogukestust ja uuendamiste arvu (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 Liikmesriikidel on selles osas kaalutlusruum, kuna neil on võimalik valida, kas kasutada üht või mitut klausli 5 punkti 1 alapunktides a–c loetletud meedet või tugineda hoopis olemasolevatele samaväärsetele juriidilistele meetmetele, arvestades konkreetsete sektorite ja/või töötajate kategooriate vajadusi (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).

45 Seeläbi on raamkokkuleppe klausli 5 punktis 1 seatud liikmesriikidele üldine eesmärk vältida selliseid kuritarvitusi, jättes neile selle eesmärgi saavutamise vahendite osas vabad käed tingimusel, et nad ei riiva raamkokkuleppe eesmärki ega soovitavat toimet (11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M.V. jt (järjestikused tähtajalised töölepingud avalikus sektoris), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika).

46 Lisaks peavad riigisisesed ametiasutused olukorras, kus – nagu käesoleval juhul – liidu õigusega ei ole ette nähtud konkreetseid karistusi juhuks, kui kuritarvitamine siiski tuvastatakse, võtma meetmed, mis ei pea olema mitte ainult proportsionaalsed, vaid ka piisavalt tõhusad ja pärssivad, et tagada raamkokkuleppe alusel kehtestatud õigusnormide täielik toime (25. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).

47 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) (7. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

48 Sellest tuleneb, et kui järjestikuseid tähtajalisi töölepinguid või -suhteid on kuritarvitatud, peab selle kuritarvituse eest nõuetekohaseks karistamiseks ja liidu õiguse rikkumise tagajärgede heastamiseks saama kohaldada meedet, mis annab töötajate kaitse tõhusad ja võrdväärsed tagatised. Nimelt näeb direktiivi 1999/70 artikli 2 esimene lõik ette, et „[l]iikmesriigid jõustavad [selle] direktiivi järgimiseks vajalikud normid, et […] igal ajal tagada käesolevas direktiivis ettenähtud tulemuste saavutami[n]e“ (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 88 ning seal viidatud kohtupraktika).

49 Sellega seoses tuleb meenutada, et nagu Euroopa Kohus on korduvalt märkinud, ei pane raamkokkulepe liikmesriikidele üldist kohustust näha ette tähtajalise töölepingu muutmine tähtajatuks lepinguks. Raamkokkuleppe klausli 5 punkti 2 kohaselt võivad liikmesriigid põhimõtteliselt vabalt otsustada, millistel tingimustel loetakse tähtajalisi töölepinguid või -suhteid sõlmituks tähtajatult. Eelnevast tuleneb, et raamkokkulepe ei näe ette tingimusi, mil võib kasutada tähtajatuid töölepinguid (26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 80 ning seal viidatud kohtupraktika).

50 Käesolevas kohtuasjas tuleb märkida seoses riigisiseste õigusnormidega, mis näevad ette *interinidad* -lepingu korra, 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 (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 89 ning seal viidatud kohtupraktika).

51 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 -suhete kuritarvitamist ja vajaduse korral selle eest karistada (26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 82 ning seal viidatud kohtupraktika).

52 Siiski võib Euroopa Kohus eelotsusetaotluse kohta otsust langetades vajaduse korral esitada täpsustused, mis annavad eelotsusetaotluse esitanud kohtule hinnangu andmisel juhiseid (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 91 ning seal viidatud kohtupraktika).

Järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamist vältivate meetmete olemasolu

53 Mis puutub järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamist vältivate meetmete olemasolusse raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tähenduses, siis nähtub Euroopa Kohtule esitatud toimikust, et põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisesed õigusnormid võimaldavad sõlmida järjestikuseid *interinidad* -lepinguid konkursi korraldamiseni ja vajaduse korral seni, kuni alaline töötaja võetakse tööle seni nende lepingute alusel täidetud olnud töökohale, nägemata ette meetmeid, mis piiraksid selliste lepingute maksimaalset kogukestust või nende uuendamiste arvu nimetatud klausli punkti 1 alapunktide b ja c tähenduses.

54 Neil asjaoludel tuleb kontrollida, kas selliste töölepingute uuendamine on õigustatud „objektiivse alusega“ raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a tähenduses, nagu väidab sisuliselt Imidra, ja vajaduse korral, kas neid lepinguid reguleerivad riigisisesed meetmed on „kuritarvituste vältimiseks […] samaväärsed juriidilised meetmed“ selle klausli tähenduses, nagu väidab eeskätt Hispaania valitsus.

55 Seoses esiteks küsimusega, kas riigisiseses õiguses on objektiivseid aluseid, mis õigustaksid tähtajaliste töölepingute uuendamist raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a tähenduses, tuleb tõdeda, et nagu on märgitud raamkokkuleppe üldkaalutluste punktis 7, leidsid raamkokkuleppe osalised, et objektiivsetele alustele tuginevate tähtajaliste töölepingute kasutamine aitab vältida kuritarvitusi (26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 86 ning seal viidatud kohtupraktika).

56 Lisaks sellele on Euroopa Kohus juba otsustanud, et töötaja ajutine asendamine selleks, et katta sisuliselt tööandja mööduvat vajadust tööjõu järele, võib põhimõtteliselt kujutada endast sellist „objektiivset alust“ (26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 91 ning seal viidatud kohtupraktika).

57 Sellest tuleneb, et riigisisesed õigusnormid, mis võimaldavad uuendada tähtajalisi lepinguid töökoha ajutiseks täitmiseks Madridi autonoomse piirkonna asutustes sinna valikumenetluse tulemusel alalise töötaja nimetamiseni, ei ole iseenesest raamkokkuleppega vastuolus.

58 Ent nagu Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, ei ole tähtajaliste töölepingute või -suhete uuendamine sellise vajaduse katmiseks, mis ei ole tegelikult mitte mööduv, vaid vastupidi alaline ja kestev, õigustatud raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a tähenduses. Nimelt on tähtajaliste töölepingute või -suhete selline kasutamine otseselt vastuolus eeldusega, millele tugineb raamkokkulepe ja mille kohaselt on tähtajatud töölepingud töösuhete üldine vorm, isegi kui tähtajalised töölepingud on tüüpilised teatavate sektorite või kutse- ja tegevusalade puhul (26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 100 ning seal viidatud kohtupraktika).

59 Raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a järgimiseks on seega vaja, et kontrollitaks konkreetselt, et järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete uuendamise eesmärk on katta mööduvat vajadust (26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 101 ning seal viidatud kohtupraktika).

60 Selleks tuleb igal konkreetsel juhul analüüsida kõiki juhtumi asjaolusid, võttes eeskätt arvesse sama isikuga või sama töö tegemiseks sõlmitud järjestikuste lepingute arvu, et välistada tähtajaliste töölepingute või -suhete – isegi kui need on nähtavasti sõlmitud katmaks vajadust asendava töötaja järele – kuritarvitamist tööandja poolt (26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 102 ning seal viidatud kohtupraktika).

61 Ehkki käesoleva kohtuotsuse punktis 51 nimetatud kohtupraktika kohaselt on ELTL artikli 267 kohases menetluses faktiliste asjaolude hindamiseks pädevad ainuüksi liikmesriigi kohtud, tuleb märkida, et Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtub, et riigisisesed õigusnormid ja eeskätt alusseaduse

artikkel 70 näevad valikumenetluste korraldamiseks ette kolmeaastase tähtaja. Nagu täheldab eelotsusetaotluse esitanud kohus, võimaldab see tähtaeg seega vältida selliste isikute tähtajaliste töösuhete kestmajäämist, kes töötavad vabadel töökohtadel. Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) kohtupraktika kohaselt võib seda tähtaega aga eri põhjustel pikendada, mistõttu see tähtaeg on nii muutuv kui ka ebakindel.

62 Sellest tuleneb, et need riigisisesed õigusnormid, liikmesriigi kohtupraktikas tõlgendatud kujul – arvestades, et puudub mis tahes täpne tähtaeg selliste valikumenetluste korraldamiseks ja lõpetamiseks, mille tulemusel täidetakse alaliselt töökoht, kus seni töötati tähtajalise lepingu alusel – näivad võimaldavat raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 alapunkti a rikkudes uuendada selliseid tähtajalisi töölepinguid katmaks vajadust, mis ei ole tegelikult mitte mööduv, vaid vastupidi alaline ja kestev; seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

63 Ehkki need riigisisesed õigusnormid näivad formaalselt piiravat võimalust kasutada *interinidad* -lepinguid, mis sõlmiti asjaomase töökoha alaliseks täitmiseks korraldatava konkursi ootuses, ainult üheks lepinguperioodiks, mis lõpeb konkursi lõpulejõudmisega, ei võimalda need järelikult siiski tagada, et selle objektiivse aluse konkreetsel juhul kohaldamine vastaks raamkokkuleppe klausli 5 punktis a kehtestatud nõuetele; seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

64 Mis teiseks puudutab seda, kas riigisiseses õiguses on olemas „kuritarvituste vältimiseks […] samaväärsed juriidilised meetmed“ raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tähenduses, on Euroopa Kohus juba leidnud, et riigisisene meede – mis nõuab ette nähtud tähtaja jooksul valikumenetluse 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 (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 94).

65 Seega võib selliste menetluste ette nähtud tähtaja jooksul korraldamine põhimõtteliselt vältida kuritarvitusi, mis tulenevad järjestikuste tähtajaliste töösuhete kasutamisest seni, kuni asjaomased töökohad alaliselt täidetakse (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 95).

66 Eelnevale täpsustusele tuleb siiski lisada, et nagu sai märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 61, on Hispaania õiguses küll ette nähtud täpne tähtaeg valikumenetluse korraldamiseks, kuid see tähtaeg ei ole Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) kohtupraktika kohaselt tähtaeg, mida ei saa edasi lükata, ning seetõttu paistab, et seda tegelikult ei järgita.

67 Riigisisesed õigusnormid – milles on ette nähtud valikumenetluse 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 töösuhete kuritarvitamist asjaomase tööandja poolt (vt selle kohta 19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 97).

68 Sellest tuleneb, et põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisesed õigusnormid liikmesriigi kohtupraktikas tõlgendatud kujul ei paista olevat „samaväärsed juriidilised meetmed“ raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tähenduses; kas see tõesti nii on, peab välja selgitama eelotsusetaotluse esitanud kohus.

69 Seega tuleb tõdeda, et Euroopa Kohtule esitatud teabest nähtub, et põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisesed õigusnormid liikmesriigi kohtupraktikas tõlgendatud kujul ei sisalda, vastuolus käesoleva kohtuotsuse punktides 43 ja 45 nimetatud nõuetega, meetmeid, mis väldiksid järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamist raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tähenduses; seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamise eest karistavate meetmete olemasolu

70 Seoses meetmetega, mis karistavad järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete kuritarvitamise eest, nähtub Euroopa Kohtule esitatud toimikust, et vastavalt Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) kohtupraktikale ei kvalifitseerita *interinidad*-lepingu kasutamist kuritarvitamiseks. Sellest tulenevalt ei kvalifitseerita nende lepingute puhul esiteks töösuhet ümber mittealaliseks tähtajatuks töösuhteks ja teiseks ei ole asjaomasel töötajal nende lepingute lõppemisel mingit õigust hüvitisele. Sellist hüvitist makstakse seega ainult selliste tähtajaliste töölepingute lõppemisel, mis ei ole *interinidad* -lepingud.

71 Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Kohus on täpsustanud, et käesoleva kohtuotsuse punktis 48 nimetatud kohtupraktikaga arvestades peab asjaomase liikmesriigi riigisisene õiguskord selleks, et niisuguseid riigisiseseid õigusnorme, mis keelavad avalikus sektoris muuta tähtajatuks töölepinguks järjestikku sõlmitud tähtajalisi lepinguid, saaks pidada raamkokkuleppega kooskõlas olevaks, sisaldama kõnesolevas sektoris mingit muud tõhusat meedet, et vältida järjestikuste tähtajaliste lepingute kuritarvitamist ja vajaduse korral selle eest karistada (30. septembri 2020. aasta kohtumäärus Câmara Municipal de Gondomar, C-135/20, ei avaldata, EU:C:2020:760, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

72 Seega, juhul kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks leidma, et põhikohtuasjas arutusel olevates riigisisestes õigusnormides ei ole ühtegi muud tõhusat meedet, et vältida kuritarvitusi, mis võidakse avaliku sektori töötajate suhtes tuvastada, ja nende eest karistada, riivab selline olukord raamkokkuleppe klausli 5 eesmärki ja soovitavat toimet ning on sellega seega vastuolus (vt selle kohta 30. septembri 2020. aasta kohtumäärus Câmara Municipal de Gondomar, C-135/20, ei avaldata, EU:C:2020:760, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

73 Selles kontekstis tuleb märkida, et Euroopa Kohus on leidnud, et kui ametiasutuses haldusõiguse alusel tööle võetud personali puhul ei ole ühtegi muud samaväärset ja tõhusat kaitsemeedet – seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus –, siis võib selle tähtajaliselt töötava personali samastamine „mittealaliste tähtajaliste töötajatega“ kujutada endast meedet, mis karistab tähtajaliste töölepingute kuritarvitamise eest ja heastab raamkokkuleppe sätete rikkumise tagajärjed (14. septembri 2016. aasta kohtuotsus Martínez Andrés ja Castrejana López, C-184/15 ja C-197/15, EU:C:2016:680, punkt 53).

74 *Interinidad*-lepingute lõppemisel hüvitise puudumise kohta tuleb märkida, et Euroopa Kohus leidis, et hüvitise maksmine lepingu lõppemisel ei võimalda saavutada raamkokkuleppe klausliga 5 taotletavat eesmärki, milleks on järjestikuste tähtajaliste lepingute kuritarvitamise vältimine. Nimelt näib selline hüvitise maksmine olevat sõltumatu mis tahes kaalutlustest, mis puudutavad tähtajaliste lepingute kasutamise õiguspärast või kuritarvitavat olemust (vt selle kohta 21. novembri 2018. aasta kohtuotsus de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punkt 94).

75 Selline meede ei ole seega tähtajaliste töölepingute või -suhete kuritarvitamise eest nõuetekohaselt karistav ega liidu õiguse rikkumise tagajärgi heastav ning järelikult ei paista see eraldivõetult olevat piisavalt tõhus ja pärssiv meede, et tagada raamkokkuleppe rakendamiseks vastu võetud õigusnormide täielik toime käesoleva kohtuotsuse punktis 46 viidatud kohtupraktika tähenduses (vt selle kohta 21. novembri 2018. aasta kohtuotsus de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punkt 95).

76 Lisaks kahjustaks asjaolu, et seda hüvitist makstakse ainult selliste tähtajaliste lepingute lõppemisel, mis ei ole *interinidad*-lepingud, raamkokkuleppe eesmärki ja soovitavat toimet üksnes siis, kui riigisiseses õiguses ei ole ühtegi muud tõhusat meedet *interinidad*-lepingu alusel tööle võetud töötajate suhtes kuritarvituste vältimiseks ja nende eest karistamiseks; seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus (vt selle kohta 21. novembri 2018. aasta kohtuotsus de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punkt 100).

77 Arvestades Euroopa Kohtule teada olevat teavet, ei ole sellised riigisisesed õigusnormid liikmesriigi kohtupraktikas tõlgendatud kujul, mis esiteks keelavad nii järjestikuste *interinidad*-lepingute alusel tööle võetud töötajate samastamise „mittealaliste tähtajatute töötajatega“ kui ka hüvitise maksmise nendele töötajatele ning mis teiseks ei näe ette ühtegi muud tõhusat meedet, et vältida kuritarvitusi, mis võidakse avaliku sektori töötajate suhtes tuvastada, ja nende kuritarvituste eest karistada, seega kooskõlas käesoleva kohtuotsuse punktides 46–49 viidatud kohtupraktikast tulenevate nõuetega; seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

78 Eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarviliku vastuse andmiseks tuleb täpsustada liikmesriigi kohtu kohustusi olukorras, kus riigisisesed õigusnormid liikmesriigi kohtupraktikas tõlgendatud kujul ei ole kooskõlas raamkokkuleppe klausli 5 punktiga 1.

79 Sellega seoses tuleb täheldada, et raamkokkuleppe klausli 5 punkt 1 ei ole tingimusteta ega piisavalt täpne selleks, et eraõiguslik isik saaks sellele liikmesriigi kohtus tugineda (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 118 ning seal viidatud kohtupraktika).

80 Sellisele liidu õigusnormile, millel puudub vahetu õigusmõju, ei saa sellisena aga tugineda liidu õiguse kohaldamisalasse jäävas kohtuvaidluses, et jätta kohaldamata selle õigusnormiga vastuolus olev riigisisene õigusnorm (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 119 ning seal viidatud kohtupraktika).

81 Seega ei ole liikmesriigi kohus kohustatud jätma kohaldamata riigisisese õiguse sätet, mis on raamkokkuleppe klausli 5 punktiga 1 vastuolus (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 120 ning seal viidatud kohtupraktika).

82 Eespool märgitule lisaks tuleb täheldada, et liikmesriigi kohtud peavad riigisisese õiguse kohaldamisel seda õigust tõlgendama võimalikult suures ulatuses asjaomase direktiivi sõnastust ja eesmärki arvestades, et saavutada direktiiviga taotletav tulemus ning seeläbi täita ELTL artikli 288 kolmanda lõigu nõuded (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 121 ning seal viidatud kohtupraktika).

83 Riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise nõue on nimelt omane ELi toimimise lepingu süsteemile, kuna see võimaldab liikmesriigi kohtutel tagada oma pädevuse piires kohtuvaidluste lahendamisel liidu õiguse täieliku toime (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 122 ning seal viidatud kohtupraktika).

84 Liikmesriigi kohtu kohustust tugineda asjaomaste riigisiseste õigusnormide tõlgendamisel ja kohaldamisel direktiivis sätestatule piiravad küll õiguse üldpõhimõtted, eelkõige õiguskindluse ja tagasiulatuva jõu puudumise põhimõte, ning see ei või olla aluseks riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendusele (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 123 ning seal viidatud kohtupraktika).

85 Ent kooskõlalise tõlgendamise põhimõte nõuab, et liikmesriigi kohtud teeksid kõik, mis on nende pädevuses, arvestades riigisisest õigust tervikuna ning kasutades riigisiseses õiguses tunnustatud tõlgendusmeetodeid, et tagada asjaomase direktiivi täielik toime ja leida direktiivi eesmärgiga kooskõlas olev lahendus (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 124 ning seal viidatud kohtupraktika).

86 Euroopa Kohus on selles kontekstis 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 (vt selle kohta 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Bauer ja Willmeroth, C-569/16 ja C-570/16, EU:C:2018:871, punkt 68 ning seal viidatud kohtupraktika).

87 Käesoleval juhul tuleb seega eelotsusetaotluse esitanud kohtul kindlaks teha, kas põhikohtuasjas käsitletavatele riigisisestele õigusnormidele saab anda tõlgenduse, mis on kooskõlas raamkokkuleppe klausliga 5.

88 Kõigi esitatud kaalutlustega arvestades tuleb esimesele neljale küsimusele vastata, et raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid liikmesriigi kohtupraktikas tõlgendatud kujul, mis võimaldavad esiteks avaliku sektori täitmata töökohtade alaliselt täitmiseks algatatud valikumenetluse lõppemist oodates uuendada tähtajalisi lepinguid, sätestamata menetluse lõpulejõudmise täpset tähtaega, ja teiseks keelavad nii selliste töötajate samastamise „mittealaliste tähtajatute töötajatega“ kui ka neile hüvitise maksmise. Nimelt ei sisalda need riigisisesed õigusnormid ühtegi meedet, et vältida järjestikuste tähtajaliste lepingute kuritarvitamist ja vajaduse korral selle eest karistada; seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Viies küsimus

89 Oma viienda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tuleb tõlgendada nii, et 2008. aasta majanduskriisiga seotud puhtmajanduslikud kaalutlused võivad õigustada seda, et riigisiseses õiguses ei ole ühtegi meedet, mis väldiks järjestikuste tähtajaliste lepingute kasutamist ja karistaks selle eest.

90 Imidra väidab siinkohal, et valikumenetluste korraldamisega hilinemist selgitab eeskätt 2008. aasta majanduskriisi tagajärjel võetud eelarveseadustest tulenevate seadusjärgsete kohustuste järgimine, sest need seadused nägid ette eelarvepiirangud ning keelasid selles kontekstis 2009.–2017. aastal avaliku sektori vabade töökohtade nimekirja alusel tööle võtta. Seetõttu ei saa tema arvates põhikohtuasjas heita ametiasutusele ette kuritarvitamist seoses *interinidad*-lepingutega.

91 Sellega seoses tuleb märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võivad eelarvekaalutlused olla küll liikmesriigi sotsiaalpoliitiliste valikute aluseks ning mõjutada nende meetmete laadi ja ulatust, mida liikmesriik soovib vastu võtta, kuid need ei saa ise siiski olla selle poliitika eesmärk ja seega ei saa need õigustada selliste meetmete täielikku puudumist, mis väldivad järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamist raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tähenduses (25. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).

92 Sellest tuleneb, et ehkki puhtmajanduslikud kaalutlused võivad õigustada selliste eelarveseaduste vastuvõtmist, mis keelavad avalikus sektoris valikumenetluse korraldamise, ei või need piirata ega suisa olematuks muuta kaitset, mis on antud tähtajalistele töötajatele direktiiviga 1999/70, ja eeskätt raamkokkuleppe klauslis 5 ette nähtud miinimumnõudeid.

93 Esitatud kaalutlustega arvestades tuleb viiendale küsimusele vastata, et raamkokkuleppe klausli 5 punkti 1 tuleb tõlgendada nii, et 2008. aasta majanduskriisiga seotud puhtmajanduslikud kaalutlused ei õigusta seda, et riigisiseses õiguses ei ole ühtegi meedet, mis väldiks järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamist ja karistaks selle eest.

Kohtukulud

94 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 (seitsmes 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 raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta klausli 5 punkti 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid liikmesriigi kohtupraktikas tõlgendatud kujul, mis võimaldavad esiteks avaliku sektori täitmata töökohtade alaliselt täitmiseks algatatud valikumenetluse lõppemist oodates uuendada tähtajalisi lepinguid, sätestamata menetluse lõpulejõudmise täpset tähtaega, ja teiseks keelavad nii selliste töötajate samastamise „mittealaliste tähtajatute töötajatega“ kui ka neile hüvitise maksmise. Nimelt ei sisalda need riigisisesed õigusnormid ühtegi meedet, et vältida järjestikuste tähtajaliste lepingute kuritarvitamist ja vajaduse korral selle eest karistada; seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.**

2. **Direktiivi 1999/70 lisas toodud 18. märtsil 1999 sõlmitud raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta klausli 5 punkti 1 tuleb tõlgendada nii, et 2008. aasta majanduskriisiga seotud puhtmajanduslikud kaalutlused ei õigusta seda, et riigisiseses õiguses ei ole ühtegi meedet, mis väldiks järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamist ja karistaks selle eest.**

Allkirjad