KOHTUJURISTI ETTEPANEK

M. Poiares Maduro

esitatud 20. septembril 2005 [1]

1. Tribunale di Genova (Itaalia) esitas Euroopa Kohtule kaks eraldi eelotsusetaotlust, mis puudutavad 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 L 175, lk 43; ELT eriväljaanne 05/03, lk 368; edaspidi „direktiiv 1999/70"), tõlgendamist.

I. Õiguslik ja faktiline raamistik

3. Käesoleva kahe kohtuasja puhul on faktilised asjaolud lihtsad. Võimalik keerukus võib seisneda kohaldatava õiguse kindlaksmääramises.

A. *C. Marrosu ja G. Sardino kohtuasi*

2. Taotlused esitati ühelt poolt C. Marrosu, G. Sardino ja A. Vassallo ning teiselt poolt nende tööandja, Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate (Genova San Martino haigla ja lepingulised ülikooli kliinikud; edaspidi „kostja asutus") vahelistes vaidlustes, mis puudutavad tähtajalist tööd käsitlevate Itaalia õigusnormide kohaldamist avaliku sektori asutustele.

4. C. Marrosu ja G. Sardino võeti aastatel 1999–2002 kostja asutuses tööle tehniliste köögitöötajatena mitme tähtajalise lepingu alusel. Kummagi töötaja viimane leping sõlmiti kaheksa päeva pärast nende eelmise lepingu lõppemist. Natuke aega enne kõnealuse lepingu lõppemist, mis sõlmiti kuueks kuuks, teavitas asutuse peadirektor neid otsusest, mille kohaselt nende uue lepingu aluseks olnud otsust „tuleb enesestmõistetavalt pidada tähtajaliste lepingute pikendamise otsuseks, sest nende sõlmimise põhjused on endiselt olemas". Selle otsuse otsus-

1 — Algkeel: portugali.

tasid kõnealused töötajad vaidlustada Tribunale di Genova's põhjendusega, et otsus rikub 6. septembri 2001. aasta seadusandlikku dekreeti nr 368, milles käsitletakse direktiivi 1999/70 rakendamist Itaalia õiguskorras (*GURI*, nr 235, 9.10.2001, lk 4; edaspidi „dekreet nr 368").

5. Kui nimetatud dekreedi artikli 1 lõike 1 kohaselt „tähtajalise töölepingu võib sõlmida tehnilistel põhjustel või tootmise, korraldamise või töötajate asendamise ülekaalukatel põhjustel", siis sama dekreedi artikli 5 lõige 3 näeb ette, et „kui töötaja võetakse artiklit 1 kohaldades alla või kuni kuuekuulise tähtajaga töölepingu tähtaja möödumisel kümne päeva jooksul [...] uuesti tähtajaliselt tööle, peetakse teist töölepingut määramata tähtajaga töölepinguks".

6. Sellel alusel paluvad C. Marrosu ja G. Sardino eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuvastada määramata tähtajaga töösuhte olemasolu eespool mainitud dekreedi jõustumisel kestnud esimeste töösuhete algusest alates ja mõista tööandjalt töötajate staatust käsitleva 20. mai 1970. aasta seaduse nr 300 (*GURI*, nr 131, 27.5.1970) alusel välja maksmisele kuuluv töötasu ja tekitatud kahju.

7. Eespool mainitud taotlustele vastandab kostja teise seadusandliku dekreedi — 30. märtsi 2001. aasta dekreedi nr 165 „avaliku sektori asutustes töö korraldamise üldeeskirjade kohta" (*GURI*, nr 106 regulaarne lisa, 9.5.2001; edaspidi „dekreet nr 165") — kohaldamise. Tema argument põhineb eelkõige dekreedi artiklil 36, milles on sätestatud:

„1. Avaliku sektori asutused kasutavad tsiviilkoodeksis ja ettevõtja töösuhteid reguleerivates seadustes ette nähtud paindlikke lepinguvorme kooskõlas eespool toodud lõigetes sätestatud töötajate töölevõtmist puudutavate õigusnormidega. Tähtajalisi töölepinguid, koolitus- ja töölepinguid, teisi koolituse ja ajutise töö valdkonda kuuluvaid suhteid [...] reguleerivad siseriiklikud kollektiivlepingud.

2. Igal juhul ei too avaliku sektori asutuste poolt töötajate töölevõtmist ja tööd puudutavate kohustuslike õigusnormide rikkumine kaasa nende asutustega määramata tähtajaga töölepingute sõlmimist, vaid kohaldatakse võimalikku vastutust ja sanktsioone puudutavaid sätteid. Asjaomasel töötajal on õigus kohustuslike õigusnormidega vastuolus tehtud tööst tuleneva kahju hüvitamisele. Tahtliku rikkumise või raske hooletuse korral peavad asutused sellise töösuhte alusel

makstud summad vastutavatelt juhatajatelt sisse nõudma."

8. Seega tundub, et põhikohtuasjade tuum on vastuolu, mis puudutab kohaldatavaid siseriiklikke õigusakte. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvamuse kohaselt tuleb siiski arvesse võtta ka põhiseaduslikku vastuolu. Ühelt poolt tõdeb ta, et Corte costituzionale kinnitas 13. märtsi 2003. aasta otsusega, et dekreedi nr 165 artikli 36 lõige 2 on kooskõlas Itaalia põhiseaduse artiklitega 3 ja 97, mis kaitsevad ühelt poolt seaduse ees võrdsust ja teiselt poolt hea halduse põhimõtet ning erapooletust. Siiski märgib see kohus teiselt poolt, et kõnealune otsus tehti, võtmata arvesse põhiseaduse sätteid, millega Itaalia õiguskorras tagatakse ühenduse õiguskorrast tulenevate kohustuste täitmine. Selle dekreedi kohaldamise lubamine käesolevate faktiliste asjaolude puhul tõstatab aga eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates küsimuse direktiivi 1999/70 järgimise kohta.

9. Meenutagem, et selle direktiivi, mis rajaneb EÜ artikli 139 lõikel 2, „eesmärk on jõustada tööandjate ja töövõtjate vaheliste üldorganisatsioonide (ETUC, UNICE ja CEEP) vahel 18. märtsil 1999 sõlmitud raamkokkulepe tähtajalise töö kohta [...]". Võttes arvesse, et „määramata tähtajaga töölepingud on üldine töösuhte vorm", on selle raamkokkuleppe eesmärk eelkõige „luua raamistik, et vältida kuritarvitusi, mis võiksid tuleneda järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamisest". Selle eesmärgiga on raamkokkuleppes klausel 5, mis puudutab meetmeid eespool mainitud „kasutamise kuritarvituste vältimiseks", järgmises sõnastuses:

„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 vajaduse 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."

10. Neil asjaoludel tekkis eelotsusetaotluse esitanud kohtul järgmine küsimus, mille ta esitab Euroopa Kohtule:

„Kas direktiivi 1999/70/EÜ (artiklit 1 ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud tähtajalist tööd käsitleva raamkokkuleppe klausli 1 punkti b ja klauslit 5) tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus (nimetatud direktiivi ülevõtmisest varasem) siseriiklik õigusnorm, mis teeb vahet avaliku sektori töölepingutel võrreldes eraõiguslike tööandjatega sõlmitud töölepingutega, jättes esimesed välja määramata tähtajaga töösuheteks muutumise kaitse alt, juhul kui järjestikuste tähtajaliste töölepingute vallas on rikutud kohustuslikke õigusnorme?"

B. *A. Vassallo kohtuasi*

11. Sama haigla võttis A. Vassallo tööle kokana. See töösuhe põhines kahel järjestikusel tähtajalisel töölepingul, millest esimene kattis ajavahemikku 5. juuli 2001 — 4. jaanuar 2002 ja teine tööleping, kehtivusega alates 1. jaanuarist 2002, pikendas seda ajavahemikku 11. juulini 2002. Selle lepingu lõppemisel esitas A. Vassallo Tribunale di Genovale hagi, mille eesmärk oli vaidlustada tema töölepingu lõpetamine. Ta palub tuvastada, et tema esimese töölepingu lõppedes oli tal määramata tähtajaga tööleping. Kõnealuse hagi väited on igas punktis sarnased C. Marrosu ja G. Sardino kohtuasja kontekstis esitatud väidetega.

12. Siiski ilmneb eelotsusetaotlustest, et Tribunale di Genova kohtunikud on eriarvamusel kohaldatava õiguse osas. C. Marrosu ja G. Sardino kohtuasja arutav kohtunik näib olevat seisukohal, et dekreet nr 368, millega võeti üle ühenduse direktiiv, on igal juhul ülimuslik sellele eelnevate, dekreedi nr 165 sätete suhtes. Seevastu näib A. Vassallo kohtuasja arutav kohtunik välistavat, et direktiiv oli põhikohtuasja vaidluse ajal Itaalia õigusesse üle võetud avaliku sektori töösuhete osas. Oma seisukohtade kinnituseks nimetavad need kohtunikud erinevaid õiguslikke aluseid: kui esimene viitab ühenduse õiguse ülimuslikkusele, mille alusel välistatakse mis tahes siseriiklik õigusnorm,

mis on direktiivi 1999/70 sätetega vastuolus, siis teine võtab aluseks põhiseadusliku kohtupraktika, mille kohaselt kehtib erinorm, millega tehakse erand tähtajalisi töölepinguid käsitlevatesse üldistesse õigusnormidesse. Olles aga teadlik, et kõnealust normi tuleb põhjendada ühenduse õiguse alusel, pidas teine kohtunik vajalikuks esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas mittediskrimineerimise ja tõhususe põhimõtteid ning eriti [Itaalia Vabariigi] poolt avalikust sektorist väljapoole jäävate töösuhete osas võetud meetmeid arvestades tuleb nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivi 1999/70/EÜ [artiklit 1 ja selle direktiiviga rakendatud Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööstuse ja Tööandjate Konföderatsioonide Liidu (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkuleppe klausli 1 punkti b ja klauslit 5] tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune siseriiklik õigusnorm nagu 30. märtsi 2001. aasta seadusandliku dekreedi nr 165 artikkel 36, milles ei sätestata, „millistel tingimustel peetakse tähtajalisi töölepinguid või töösuhteid [...] määramata tähtajaga töölepinguteks või töösuheteks" ning milles algusest peale ja täielikult välistatakse see, et selliste lepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamisel võiksid töösuhted muutuda määramata tähtajaga töösuheteks?

2. Juhul kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas arvestades seda, et selle direktiivi ülevõtmise tähtaeg on möödunud, tuleb direktiivi 1999/70/EÜ (ja eriti selle klauslit 5) ning kohalduvaid ühenduse õiguse põhimõtteid — samuti võttes arvesse seadusandlikku dekreeti nr 368/2001 ja eriti selle artiklit 5, mille kohaselt tähtajalise töölepingu või töösuhte kuritarvitamise korral on tavaliseks tagajärjeks selle muutumine määramata tähtajaga töösuhteks — tõlgendada nii, et sellega antakse isikutele tegelik õigus, millele nad võivad otse tugineda asjaga kõige lähemalt seotud siseriiklike õigusnormide (ja seega seadusandliku dekreediga nr 368/2001 sätestatud normide) alusel selle tuvastamiseks, et neil on määramata tähtajaga töösuhe?

3. Juhul kui vastus esimesele küsimusele on jaatav ja teisele küsimusele eitav, siis kas arvestades seda, et selle direktiivi ülevõtmise tähtaeg on möödunud, tuleb direktiivi 1999/70/EÜ (ja eriti selle klauslit 5) ning kohalduvaid ühenduse õiguse põhimõtteid tõlgendada nii, et isikutel on õigus üksnes selle kahju hüvitamisele, mis on võinud tekkida, kuna Itaalia Vabariik ei ole võtnud asjakohaseid meetmeid avaliku sektori asutuste poolt tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamise vältimiseks?"

II. Eelotsuse küsimused

13. Olgugi et käesolevate kohtuasjade puhul esitatud küsimuste sõnastus ei ole ühesugune, käsitlevad need üht ja sama ühenduse õiguse tõlgendamise probleemi. Neil asjaoludel võib kaks kohtuasja uurimise huvides liita.

A. *Vastuvõetavus*

14. Mõlemas kohtuasjas esitati vastuvõetamatuse vastuväiteid.

15. Esiteks tugineb kostja asutus mõlema käesoleva kohtuasja puhul Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt direktiiv ei loo isikutele kohustusi ning sellest tulenevalt ei saa kohtuasjades kostja vastu tugineda direktiivile kui sellisele. Kuna see asutus ei allu Itaalia riigile ega ühelegi ministeeriumile, siis järeldab ta sellest, et direktiiv 1999/70 ei ole põhikohtuasjades kohaldatav.

16. Seda argumentatsiooni ei saa toetada. Oluline on märkida, et direktiivi kogu õigusmõju ei ammendu, kui sellega antakse õigusi, millele isikud saavad vahetult tugineda. Isegi kui eeldada, et käesolevates kohtuasjades on vastamisi eraisikud, nagu seda väidab kostja asutus, ei tulene sellest, et direktiivil puudub täielikult ulatus. Tõepoolest on sedastatud, et isikutel ei ole õigust tugineda teiste eraisikute vastu direktiivi sätetele, mis vastab vahetu õigusmõju tingimustele. Väljakujunenud kohtupraktikas on aga sedastatud, et sellistel asjaoludel tuleb siseriiklikul kohtul põhimõtteliselt tõlgendada siseriiklikku õigust niipalju kui võimalik asjaomase direktiivi teksti ja eesmärki arvestades, et saavutada selle direktiiviga taotletav tulemus.[2] Sellest tuleneb, et igal juhul ei ole niisugustel asjaoludel nagu käesolevas asjas kõnealuse direktiivi sätteid käsitlevad tõlgendamistaotlused põhjendamatud.

17. Igal juhul tundub olevat raske järeldada, et taotlused on vastuvõetamatud põhjenduse

2 — Vt viimasena 5. oktoobri 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-397/01–C-403/01: Pfeiffer jt (EKL 2004, lk I-8835, punkt 113).

alusel, et põhikohtuasjades on vastamisi eraisikud, ning loobuda nimetatud direktiivi kohaldamisest selle tõttu, et tööandja asutus on olemuselt avaliku sektori asutus. Euroopa Kohtu praktika näitab, et need kaks seisukohta, mida kostja asutus samal ajal toetab, on ilmselgelt vastuolulised. Meenutagem, et direktiivile võib tugineda mitte ainult riigiasutuste, vaid ka „riigile alluvate või riigi poolt kontrollitavate organisatsioonide või asutuste vastu või nende vastu, kellel on laiemad volitused võrreldes nendega, mis tulenevad isikutevahelistele suhetele kohaldatavatest eeskirjadest, nt kohalik omavalitsus või organisatsioonid, kelle ülesanne on juriidilisest vormist olenemata ametiasutuste korraldusel ja nende kontrolli all avalikust huvist tulenevate teenuste osutamine" [3]. Käesolevas asjas on selge, et vaidlusalune asutus on olemuselt avaliku sektoriga seotud asutus. Seega ei takista mitte miski isikul tugineda tema vastu esitatud hagis direktiivile 1999/70.

18. Teiseks väidab Itaalia valitsus A. Vassallo kohtuasjas esitatud kirjalikes märkustes, et esimene küsimus, mille esitas eelotsusetaotluse esitanud kohus, on asjakohatu, kuna see puudutab kaht järjestikust tööleping, millest esimene sõlmiti enne direktiivi 1999/70 ülevõtmise tähtaja lõppemist. Kohtuistungil laiendas Itaalia valitsus eespool nimetatud vastuvõetamatuse põhjendust C. Marrosu ja G. Sardino kohtuasja menetleva kohtuniku esitatud taotlusele.

19. Selles osas piisab, kui meenutada, et taotletud tõlgendus puudutab direktiivi sätteid, mis käsitlevad tähtajaliste töölepingute uuendamist. [4] A. Vassallo kohtuasjas vaidluse all olev töölepingu uuendamine toimus aga 1. jaanuaril 2002. C. Marrosu ja G. Sardino kohtuasja puhul toimus asjaomaste isikutega viimaste tähtajaliste töölepingute uuendamine vastavalt 10. ja 11. jaanuaril 2002. Nendeks kuupäevadeks oli möödunud nimetatud direktiivi siseriiklikku õigusesse ülevõtmiseks kehtestatud tähtaeg, mis oli 10. juuni 2001. Seega võis nimetatud direktiivi kõnealuste kohtuasjade suhtes lugeda täiel määral kehtivaks.

20. Viimane vastuväide esitati C. Marrosu ja G. Sardino kohtuasja raames. Kõnealuses kohtuasjas väidab Itaalia valitsus, et esitatud küsimus ei ole asjakohane, kuna see puudutab ainuüksi siseriiklikku õigust ja selle puhul ei ole mitte mingisugust kahtlust kohaldatava õiguse osas. Sellest järeldab ta, et eelotsusetaotlus on puhtalt hüpoteetiline.

3 — Vt eelkõige 4. septembri 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-253/96–C-258/96: Kampelmann (EKL 1997, lk I-6907, punkt 46).

4 — Selle kohta vt kohtujurist A. Tizziano 30. juuni 2005. aasta ettepanek kohtuasjas C-144/04: Mangold, milles otsus tehti 22. novembril 2005 (EKL 2005, lk I-9981, ettepaneku punktid 38–40).

21. Ei saa seada kahtluse alla asjaolu, et EÜ artikli 234 alusel alustatud menetluse raames pole kindlasti Euroopa Kohtu pädevuses otsustada siseriikliku õiguse tõlgendamise või vastuolus olevate normide vahelise konflikti lahendamise siseriikliku korra kehtivuse üle.[5] Kuigi vaid siseriiklikul kohtul, kes põhikohtuasja menetleb, on pädevus otsustada kohtuasja konkreetseid asjaolusid arvestades, kas eelotsust on vaja ja kas Euroopa Kohtule esitatud küsimusel on kohtuasja suhtes tähtsust,[6] siis niipea, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud taotlused puudutavad ühenduse õiguse tõlgendamist, millel ei näi puuduvat ilmne seos põhikohtuasja asjaolude või esemega, peab Euroopa Kohus üldjuhul otsuse tegema.[7]

22. Sellest järeldub, et kui ühelt poolt ei ole Euroopa Kohtu ülesanne otsustada ühenduse õiguse seisukohast vastuolu üle seadusandlike dekreetide vahel, millele põhikohtuasjades tuginetakse, siis teiselt poolt tuleb tal esitada siseriiklikule kohtule ühenduse õiguse tõlgendused, millest võiks abi olla tema menetluses olevas vaidluses kohaldatava õigusnormi kindlaksmääramisel.

23. Käesolevas asjas arutab eelotsusetaotluse esitanud kohus olukorda, mille puhul on vaidluse all kahe ilmselt asjakohase õigusnormi kohaldamine, millest ühe eesmärk on konkreetselt ühenduse õigusakti ülevõtmine. On selge, et eelotsusetaotlust, mis käsitleb kõnealuse õigusakti tõlgendamist, ei saa pidada hüpoteetiliseks.

24. Sellest tulenevalt olen seisukohal, et käesolevates põhikohtuasjades Tribunale di Genova esitatud küsimused tuleb tunnistada vastuvõetavaks.

B. *Põhiküsimus*

1. Esialgne märkus

25. Alustuseks lükkan kõrvale Itaalia valitsuse poolt A. Vassallo kohtuasja raames esitatud argumendi, et direktiiv 1999/70 kohaldub vaid töötajate ja erasektori tööandjate vahelistele töösuhetele. Selle argumendi toetuseks nimetab ta direktiivi aluseks olevat

5 — Euroopa Kohtu pädevuse puudumise kohta teha eelotsuseid siseriiklikku õiguskorda kuuluvate normide tõlgendamise kohta vt 19. märtsi 1964. aasta otsus kohtuasjas 75/63: Unger (EKL 1964, lk 347). Seevastu on Euroopa Kohtul täielik õigus meenutada siseriiklikele kohtutele nende kohust kasutada siseriiklikus õiguses lubatud tõlgendusmeetodeid, mille abil saab võimalikult tulemuslikult saavutada direktiiviga 1999/70 taotletav tulemus (vt selle kohta eespool viidatud kohtuasi Pfeiffer jt, punkt 116).

6 — Vt viimasena 12. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-145/03: Keller (EKL 2005, lk I-2529, punkt 33).

7 — Vt 15. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-415/93: Bosman (EKL 1995, lk I-4921, punkt 59).

kokkulepet, mille sõlmisid eraettevõtjate töötajaid esindavad organisatsioonid.

26. Viimase punkti üle toimub poolte vahel vaidlus. Pidamata vajalikuks arutada, millised olid kokkuleppe sõlminud organisatsioonid, tuleb täpsustada, et tõlgendatav tekst on õiguslikult olemuselt nõukogu poolt vastu võetud direktiiv.[8] Selle direktiivi reguleerimisala on selgelt määratletud direktiiviga rakendatud raamkokkuleppe klauslis 2. Selle sätte kohaselt „käesolevat raamkokkulepet kohaldatakse tähtajaliste töötajate suhtes, kellel on tööleping või töösuhe, nagu see on määratletud liikmesriigi seadustes, kollektiivlepingutes või praktikas". Need töötajad on järgmises klauslis määratletud kui kõik „isikud, kellel on tähtajaline tööleping või töösuhe", kes vastavad seal täpsustatud tingimustele. Klausli 2 järgi jäetakse asjaomase direktiiviga liikmesriikidele võimalus ette näha, et raamkokkulepet ei kohaldata vaid „kutseõppega seotud tööpraktika ja töö käigus toimuva väljaõppe suhtes" ning „töölepingute ja töösuhete suhtes, mis on sõlmitud erilise riikliku või riigi toetatava kutseõppe-, integreerumis- ja ümberõppeprogrammi raames". Järelikult ei olnud nimetatud direktiivi eesmärk jätta selle reguleerimisalast välja avaliku sektori asutustega sõlmitud tähtajalised töölepingud või töösuhted.

8 — Vt analoogia alusel Esimese Astme Kohtu 17. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas T-135/96: UEAPME *vs.* nõukogu (EKL 1998, lk II-2335, punktid 66 ja 67).

2. Esimene küsimus

27. Esimese küsimusega, mis on sisuliselt ühine mõlemale kohtuasjale, küsivad eelotsusetaotluse esitanud kohtunikud, kas direktiiviga 1999/70 rakendatud raamkokkuleppe klauslid 1 ja 5 on vastuolus siseriikliku õigusnormiga, mis välistab avalikku sektorisse kuuluva tööandja poolt järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamisel nende muutumise määramata tähtajaga töösuheteks, samas kui selline meede on ette nähtud erasektorisse kuuluva tööandjaga sõlmitud tähtajaliste töösuhete kuritarvitamise tuvastamisel.

28. Selleks et piiritleda küsimuse eset ja ulatust, on asjakohane meenutada selle tausta.

29. Raamkokkuleppe klausel 5 puudutab meetmeid tähtajaliste töölepingute „kuritarvituste vältimiseks". Seda tuleb tõlgendada nimetatud kokkuleppe klauslis 1 esitatud eesmärki arvestades, milleks on „luua raamistik, et vältida kuritarvitusi, mis võiksid tuleneda järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamisest". See raamistik koosneb kaht liiki meetmetest: kuritarvitamise vältimise meetmed, mis on ette nähtud klausli 5 lõikega 1, ja kuritarvitamise sanktsioonimeetmed, mis on ette nähtud eelkõige sama klausli lõike 2 punktiga b.

30. Selle sätte sõnastusest nähtub aga, et nimetatud kahte liiki meetmed on allutatud erinevale korrale: klausli 5 lõikes 1 on sätestatud liikmesriikide *kohustus* kehtestada siseriiklikus õiguses üks või mitu punktides a–c loetletud meedet juhul, kui asjaomases liikmesriigis puuduvad samaväärsed õiguslikud meetmed; sama klausli lõige 2 aga jätab liikmesriikidele *võimaluse* kehtestada, et kuritarvitamine toob kaasa töölepingu ümberkvalifitseerimise määramata tähtajaga töösuhteks. Liikmesriigid, olles konsulteerinud tööturu osapooltega, ja/või tööturu osapooled tegutsevad vaid „vajaduse korral" vastavalt klausli 5 lõike 2 punktile b. Seetõttu tuleb tõdeda, et liikmesriikidel ja tööturu osapooltel on nii koos kui ka eraldi avar hindamisruum, et vastavalt olemasolevale sotsiaalsele ja õiguslikule kontekstile kindlaks määrata, kas ümberkvalifitseerimise meetmeid tuleb võtta.

31. Käesolevas asjas on veendutud, et dekreediga nr 368 on Itaalia Vabariik võtnud meetmed tähtajaliste töölepingute kuritarvitamise korral nende muutmise kohta määramata tähtajaga töölepinguteks. Sellest tulenevalt on ainus küsimus see, kas sellised meetmed vastu võtnud liikmesriikidel on õigus teha vahet kuritarvitatud tähtajaliste töösuhete vahel nõnda, et avalikku sektorit puudutavate töösuhete puhul välistatakse nende ümberkvalifitseerimise võimalus määramata tähtajaga töösuhteks.

a) Kas liikmesriigil on õigus välistada teatud tähtajaliste töösuhete kuritarvitamise korral nende ümberkvalifitseerimist?

32. Minu arvates tuleb sellele küsimusele vastamiseks võtta arvesse järgmisi asjaolusid.

33. Direktiiviga 1999/70 rakendatud raamkokkuleppe klausli 5 lõike 2 punkti b kohaselt liikmesriigid „määravad kindlaks, *millistel tingimustel* tähtajalisi töölepinguid loetakse määramata tähtajaga töölepinguteks". [9] Selle klausli sõnastus näitab selgelt, et liikmesriikidel on avar hindamisruum mitte ainult ümberkvalifitseerimise meetmete otstarbekuse üle otsustamise osas, vaid ka ümberkvalifitseerimise meemete kohaldamisala ja -korra kindlaksmääramise osas, juhul kui kõnealused meetmed on juba vastu võetud.

34. Niisugust tõlgendust kinnitab selle sätte kontekst. Raamkokkulepe üldkaalutluste kohaselt näeb see ette, et selle klauslite kohaldamise siseriiklik kord võib arvestada *„iga liikmesriigi olukorda ning konkreetsete sektorite ja ametite erijooni"*. Samuti täpsus-

9 — Kohtujuristi kursiiv.

tab nimetatud kokkuleppe preambul, et selles *„määratakse kindlaks tähtajalise töö üldpõhimõtted ja miinimumnõuded, tunnistades, et nende üksikasjalikul rakendamisel tuleb arvestada konkreetse riigi, sektori ja hooaja erijooni"*. Peale selle meenutagem, et see kokkulepe põhineb sõnaselgelt sotsiaalpoliitika kokkuleppel, mis on lisatud Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud sotsiaalpoliitika protokollile ning milles on sätestatud, et *„ühendus ja liikmesriigid rakendavad meetmeid, mis võtavad arvesse riigiti kehtivate tavade mitmekesisust, eriti lepinguliste suhete vallas"*. [10] Sarnane kaalutlus on olemas lausa tõlgendatavas klauslis. Klausli 5 lõikes 1 tunnistatakse, et liikmesriigid ja/või tööturu osapooled kehtestavad meetmeid kuritarvitamise vältimiseks *„konkreetsete sektorite ja/või töötajakategooriate vajadusi arvestades"*. See peab kehtima eelkõige kõnealuse klausli lõike 2 raames, millega antakse liikmesriikidele avar hindamisruum sätestatud meetmete võtmiseks.

teatud sektorite erijooni, et seada tingimused, mille tulemusena välistatakse tähtajaliste töölepingute ümberkvalifitseerimise võimalus määramata tähtajaga töölepinguks. Selleks piisab, kui kõnealuseid sektoreid reguleeritakse selles osas, mis puudutab töösuhteid, erilistest vajadustest või eeskirjadest lähtuvalt. Vaieldamatult kehtib see olukord Itaalia avaliku sektori kohta.

36. Siiski ei saa nõnda tunnustatud liikmesriikide vabadust pidada absoluutseks. Seda tuleb rakendada piirides, mida kehtestab ühenduse õigus liikmesriikidele direktiivi sätete kohaldamisel. Käesolevas asjas aga on need piirid kahesugused. Esiteks lasub asjaomasel liikmesriigil kohustus järgida ühenduse õiguse üldpõhimõtteid. Teiseks tuleb tal kohaldada direktiivi sätteid selle terviklikkust kahjustamata.

b) Ühenduse õiguse üldpõhimõtete järgimine

35. Niisuguses kontekstis tundub olevat selge, et liikmesriigil on õigus võtta arvesse

37. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on ühenduse õiguse üldpõhimõtetest tulenevad nõuded liikmesriikidele ühen-

10 — Nagu on meenutatud ka direktiivi 1999/70 põhjenduses 1, sisaldub sotsiaalpoliitika kokkulepe EÜ artiklites 136–139, muudetud Amsterdami lepinguga. Tsiteeritud säte on sõnaselgelt esitatud EÜ artikli 136 teises lõigus.

duse õigusnormide rakendamisel siduvad.[11] Üks selline nõue tuleneb eelkõige võrdse kohtlemise aluspõhimõtte järgimisest, mille kohaselt ei tohi sarnaseid olukordi kohelda erinevalt ning erinevaid olukordi sarnaselt, välja arvatud, kui selline kohtlemine on õigustatult põhjendatud.[12] Järelikult on käesolevates kohtuasjades käsitletav liikmesriik kohustatud niipalju kui võimalik direktiivi kohaldama tingimustel, mis seda põhimõtet ei eira.

38. Tuleb aga tunnistada, et töötajad, kes on tähtajalise lepingu alusel seotud avaliku sektoriga, on esmapilgul direktiivi 1999/70 eesmärki arvestades sarnases olukorras nende töötajatega, kes on samadel tingimustel seotud erasektori tööandjaga. Selle direktiivi kohaldamiskriteerium ei ole esitatud mitte lähtuvalt tööandja olemusest, vaid töötaja ja töösuhte olemusest, mis teda oma tööandjaga seob. Kui see suhe põhineb vastavalt raamkokkuleppe klauslitele 2 ja 3 töölepingul või töösuhtel, „milles töölepingu või töösuhte lõpp on määratud objektiivsete tingimustega, milleks võib olla konkreetse kuupäeva saabumine, konkreetse ülesande lõpetamine või konkreetse sündmuse toimumine", tuleb põhimõtteliselt kohaldada nimetatud direktiiviga kooskõlas vastu võetud siseriiklikest õigusaktidest tulenevat kaitset. Ainuüksi tööandja olemusel põhinev erinev kohtlemine ei ole seega ilma muu õigustuseta vastuvõetav. Sellepärast on asjakohane uurida, kas käesolevas asjas rajaneb tuvastatud erinevus objektiivsel õigustusel.

39. Itaalia valitsus ja A. Vassallo kohtuasjas eelotsusetaotluse esitanud kohus õigustavad sellist erinevat kohtlemist vajadusega järgida põhiseaduse nõudeid, s.t tingimusi, mis tagavad avaliku halduse erapooletuse ja tõhususe. Nad väidavad, et Corte costituzionale on sellisel seisukohal 27. märtsi 2003. aasta otsuses.

40. Kuidas tuleb sellesse põhjendusse suhtuda? Kahtlemata peab tunnustama, et selle määratlemine, millist laadi riigisisesed erijooned võivad õigustada niisugust erinevat kohtlemist, kuulub siseriiklike ametiasutuste, eelkõige konstitutsioonikohtute vastutusalasse. Need siseriiklikud ametiasutused on kõige paremas olukorras, et kindlaks määrata, milline on liikmesriikide põhiseaduslik omapära, mille kaitsmine on Euroopa Liidu ülesanne.[13] Siiski jääb Euroopa Kohtu kohustuseks kontrollida, et see hinnang oleks

11 — 13. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 5/88: Wachauf (EKL 1989, lk 2609, punkt 19).

12 — Vt ka viimasena 14. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-434/02: Arnold André, (EKL 2004, lk I-11825, punkt 68).

13 — EL artikli 6 lõike 3 kohaselt „liit austab liikmesriikide rahvuslikku omapära".

kooskõlas põhiõiguste ja -eesmärkidega, mille järgimist ta ühenduse tasandil tagab.

41. Corte costituzionale võttis oma 27. märtsi 2003. aasta otsusega nr 89 seisukoha dekreedi nr 165 artikli 36 teise lõigu vastavuse kohta Itaalia põhiseadusele, eriti selle artiklitele 3 ja 97. [14] Nimetatud otsus tehti seoses vaidlusega, mis sarnaneb käesolevate põhikohtuasjade aluseks olevate vaidlustega. [15] Sellega seoses meenutas konstitutsioonikohus, et „põhiseaduse artikli 97 kolmandas lõigus sätestatud aluspõhimõte avalikus teenistuses töösuhte loomise kohta, mille kohaselt võetakse avalikus sektoris tööle konkursi korras, on täiesti erinev töösuhete sõlmimise süsteemist erasektoris". Itaalia põhiseaduse järgi on konkurss „põhimõtteliselt kõige sobivam personali valimise vahend, millega tagatakse avaliku halduse erapooletus ja tõhusus". Niisiis „selle põhimõtte olemasolu, mille eesmärk on kaitsta põhiseaduse artikli 97 esimeses lõigus ette nähtud avaliku halduse erapooletuse ja tõhusa toimimise nõudeid, näitab selles osas ilmselgelt [avaliku sektori ja erasektori töötajate] erinevat olukorda ja õigustab seadusandja otsust, mille kohaselt töötajate töölevõtmist ja rakendamist puudutavate kohustuslike õigusnormide rikkumise puhul avaliku sektori asutuse poolt kaasneb ainuüksi kahju hüvitamine, selle asemel, et muuta töösuhe määramata tähtajaga töösuhteks".

42. On selge, et selle otsuse eesmärk on kaitsta Itaalia avaliku sektori asutustesse tööle võtmise süsteemi. Tõepoolest oleks põhjust karta, et avaliku sektori asutustega sõlmitud teatud tähtajaliste töölepingute süstemaatiline muutmine määramata tähtajaga töölepinguteks vähendaks põhiseadusliku nõude ulatust, mille kohaselt toimub töölevõtmine avaliku sektori töökohtadele põhimõtteliselt konkursi kaudu.

43. Mulle tundub, et sellise süsteemiga arvestamine ei ole ühenduse õigusega vastu-

14 — Artikkel 3: „Kõikidel kodanikel on ühesugune sotsiaalne eneseväärikus ja nad on seaduse ees võrdsed, olenemata soost, rassist, keelest, usutunnistusest, poliitilistest veendumustest, isiklikest või sotsiaalsetest tingimustest. Vabariigi kohuseks on kõrvaldada majanduslikud ja sotsiaalsed takistused, mis *de facto* piiravad kodanike vabadust ja võrdsust, takistades inimese täielikku eneseteostust ja kõikide töötajate tõhusat kaasamist riigi poliitilisse, majanduslikku ja sotsiaalsesse korraldusse". Artikkel 97: „Avalik teenistus on korraldatud vastavalt seadusele, viisil, mis tagab avaliku halduse tõhusa toimimise ja erapooletuse. Avaliku teenistuse korraldusega määratakse kindlaks ametnike pädevus, volitused ja ülesanded. Ametiasutustesse võetakse tööle konkursi korras, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel".

15 — Tegemist oli vaidlusega, milles olid vastamisi ühelt poolt ametiasutus ja teiselt poolt töötajad, kes nõudsid, et nende töösuhet käsitletaks võrdväärselt erasektori töötajate töösuhtega, et saavutada nende töölepingute muutmine määramata tähtajaga töölepinguteks vastavalt 18. aprilli 1962. aasta seadusele nr 230 tähtajaliste töölepingute korra kohta. Kuigi otsus tehti seaduse alusel, mis tühistati dekreediga nr 368, võib seda otsust pidada ikka veel kehtivaks võrdlusaluseks. Kõnealust küsimust puudutavas osas ei erinenud tühistatud seadus praegu kehtivast nimetatud dekreedist. Seaduses oli seadusandliku dekreediga sisuliselt samas sõnastuses kinnitatud määramata tähtajaga töölepingu põhimõtet ja nähti ette kuritahtlikult pikendatud tähtajaliste töölepingute ümberkvalifitseerimist määramata tähtajaga töölepinguteks. Selle seaduse sätete vastavust direktiivist 1999/70 tulenevatele kohustustele tunnistas ka Corte costituzionale oma 7. veebruari 2000. aasta otsuses nr 40, milles ta antud põhjenduse alusel ei tunnistanud vastuvõetavaks üldreferendumit nimetatud seaduse tühistamise kohta.

olus. Ühelt poolt tundub mulle, et ühenduse õiguse eesmärk ei ole sekkuda liikmesriikide valikusse, mis puudutab avaliku sektori asutustesse töötajate valimise ja töölevõtmise menetlust. [16] Teiseks ei ole kahtlust, et ümberkvalifitseerimise protsessi üldlevinuks muutumine võib sattuda vastuollu põhimõttega, mille kohaselt täidavad avaliku sektori alalisi ametikohti konkursi korras tööle võetud ametnikud. Antud tingimustel võib vajadust säilitada konkurssi kui avaliku sektori ametikohtadele töölevõtmise eriviisi pidada legitiimseks eesmärgiks, mis õigustab selles sektoris tähtajaliste töölepingute muutmise välistamist määramata tähtajaga töölepinguteks.

44. Kuid ei piisa sellest, kui möönda, et vahetegemine töölevõtmise süsteemide vahel täidab legitiimset eesmärki. Tuleb veel kontrollida, kas avaliku sektori asutustele kohaldatava korra rakendamine on vastavuses proportsionaalsuse põhimõttega. Meede, millega kehtestatakse põhjendatud vahetegemine, saab olla kooskõlas ühenduse võrdse kohtlemise põhimõttega vaid juhul, kui rakendatavad vahendid on vajalikud ja asjakohased soovitud legitiimse eesmärgi saavutamiseks. [17]

16 — Minu arvates nähtub selline reservatsioon kaudselt, kuid selgelt 9. septembri 2003. aasta otsusest kohtuasjas C-285/01: Burbaud (EKL 2003, lk I-8219), milles Euroopa Kohus meenutab, et ühenduse õiguse kohaselt ei ole tema ülesanne kontrollida töölevõtmise menetluste valikut ja laadi, vaid ainult seda, et eespool mainitud menetluste rakendamise viisid ei piiraks asutamislepinguga kaitstud põhivabadusi (punktid 91–101).

17 — Vt selle kohta 19. märtsi 2002. aasta otsus kohtuasjas C-476/99: Lommers (EKL 2002, lk I-2891, punkt 39).

45. Põhimõtteliselt on eelotsusetaotluse esitanud kohtute ülesanne kontrollida antud küsimust nende menetluses olevate kohtuasjade puhul. Ometigi tuleb Euroopa Kohtul, kellele esitati eelotsusetaotlus, anda kõik tõlgendamise elemendid, mis on vajalikud selleks, et siseriiklik kohus saaks hinnata siseriikliku õigusnormi vastavust ühenduse õigusele. Analüüsides käesolevate põhikohtuasjade asjaolusid, mis nähtuvad eelotsusetaotlusest, tuleb aga teha alljärgnev täpsustus. Tuvastatud vahetegemine on vastuvõetav vaid esitatud õigustuse piirides, s.t juhul, kui määrav on konkursipõhimõte. Kui seadusega on lubatud Itaalia põhiseaduse artikli 97 kolmanda lõiguga kooskõlas teha erandeid nimetatud põhimõtte suhtes, on selge, et nende erandite raames kaotab süsteemide vahel vahetegemine igasuguse mõtte.

c) Vastavus direktiivile

46. Pärast eelneva tuvastamist tuleks ka kontrollida, et juhul, kui rakendatakse õigusnormi, mis käsitleb tähtajaliste lepingute kuritarvitamise tuvastamisel võimalust need ümber kvalifitseerida, ei kahjustaks asjaomane liikmesriik direktiivis 1999/70 sätestatud raamistikku ja eesmärki. Raamkokkuleppe klausli 5 lõike 2 punkt b kujutab endast täiendavat klauslit, millele saab toetuda selleks, et täiendada järjestikuste tähtajaliste töölepingute või -suhete kasutamise kuritarvitamise vältimisele suunatud meetmete

raamistikku. Järelikult ei saa lubada, et niisuguse klausli alusel võetud meetmed kahjustaksid selle kokkuleppega kehtestatud raamistikku.

47. Sellest tuleneb, et kui kõnealuste töölepingute ümberkvalifitseerimise välistamist saab avalikus sektoris õigustada, tuleb siiski tagada, et niisugused kuritarvitamise vältimise meetmed, nagu on määratud nimetatud kokkuleppe klauslitega 1 ja 5, oleksid sõnaselgelt ette nähtud ja nende alusel saaks tõhusalt määrata sanktsioone. Avaliku sektori töötajate ilmajätmine igasugusest kaitsest tähtajalise töölepingu kasutamise kuritarvitamise vastu läheks selgelt kaugemale raamkokkuleppe klausli 5 lõike 2 sõnastuses lubatust ning oleks vastuolus selles õigusnormis kehtestatud raamistikuga.

48. Siseriikliku tasandi nõuete tunnustamine ei välista ühenduse tasandi miinimumpiirangute järgimist. Niisugune tähendus tuleb minu arvates anda direktiivis 1999/70 tehtud viitele konkreetse riigi ja sektori erijoonte kohta.

49. Selles osas viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus siseriiklikule õigusnormile, mis näeb ette, et töölevõtmist ja tööd puudutavate kohustuslike õigusnormide rikkumise korral kannavad ametiasutused vastutust ja neile rakendatakse sanktsioone. Tal tuleb ka kindlaks teha, et nimetatud normid puudutavad tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamist ja et rakendatavad sanktsioonid on tõhusad.

50. Eelneva analüüsi tulemusena selgub, et direktiiviga 1999/70 ei ole vastuolus õigusnorm, mis välistab järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamisel avaliku sektori asutuste poolt nende töösuhete muutumise määramata tähtajaga töösuheteks, samas kui selline meede on ette nähtud erasektori tööandjatega sõlmitud lepingute puhul, juhul kui selline välistamine on õigustatud sellele sektorile omaste nõuetega nagu niisuguse põhiseadusliku põhimõtte järgimise tagamine, mille kohaselt võetakse avaliku sektori asutustesse tööle konkursi korras, ning tingimusel, et asjaomases sektoris oleksid ette nähtud tõhusad tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise vältimise ja sanktsioneerimise meetmed.

3. A. Vassallo kohtuasja teine ja kolmas küsimus

51. Kuna A. Vassallo kohtuasja teine ja kolmas küsimus esitati Euroopa Kohtule hinnangu andmiseks juhul, kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, leian, et nendele ei ole vaja vastata.

III. Ettepanek

52. Eeltoodud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata mõlemas kohtuasjas Tribunale di Genova esitatud küsimusele ühtmoodi:

„Nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiiviga 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta, ei ole vastuolus siseriiklik õigusnorm, mis välistab järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamisel avaliku sektori asutuse poolt nende töösuhete muutumise määramata tähtajaga töösuheteks, samas kui selline meede on ette nähtud erasektori tööandjatega sõlmitud lepingute puhul, juhul kui selline välistamine on õigustatud sellele sektorile omaste nõuetega nagu niisuguse põhiseadusliku põhimõtte järgimise tagamine, mille kohaselt võetakse avaliku sektori asutustesse tööle konkursi korras, ning tingimusel, et asjaomases sektoris oleksid ette nähtud tõhusad tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise vältimise ja sanktsioneerimise meetmed."