ĢENERĀLADVOKĀTA M. POJAREŠA MADURU [*M. POIARES MADURO*] SECINĀJUMI, sniegti 2005. gada 20. septembrī [1]

1. Ar diviem lēmumiem par prejudiciālā jautājuma uzdošanu *Tribunale di Genove* [Dženovas Tiesa] (Itālija) iesniedza Tiesai lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu par to, kā interpretēt Padomes Direktīvu 1999/70/EK par UNICE, CEEP un EAK noslēgto pamatnolīgumu par darbu uz noteiktu laiku (OV L 175, 43. lpp).

I — Juridiskie un faktiskie apstākļi

3. Abās lietās apstākļi ir vienkārši. Ja arī pastāv kādas grūtības, tad tās ir saistītas ar piemērojamo tiesību normu noteikšanu.

A — *"Marrosu" un "Sardino" lieta*

2. Šis lūgums tika iesniegts tiesvedībā starp Marozu [*Marrosu*], Sardino [*Sardino*] un Vesallo [*Vessallo*] un viņu darba devēju, *Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate* (ārstniecības iestāde, *San Martino* slimnīca Dženovā un apstiprinātās universitāšu klīnikas, turpmāk tekstā — "ārstniecības iestāde"), par Itālijas tiesību normu par darbu uz noteiktu laiku valsts pārvaldes jomā piemērošanu.

4. Marozu un Sardino bija darba ņēmēji virtuves tehnisko darbinieku statusā iestādē-atbildētājā no 1999. līdz 2002. gadam saskaņā ar līgumu par darbu uz noteiktu laiku. Katra darba ņēmēja pēdējais līgums tika noslēgts astoņas dienas pēc viņu iepriekšējā līguma termiņa beigām. Īsi pirms šī līguma, kas tika noslēgts uz sešiem mēnešiem, termiņa beigām minētās iestādes ģenerāldirektors viņus brīdināja par lēmumu, pamatojoties uz kuru lēmums, kas bija viņu jauno darba attiecību pamatā, "ir jāuzskata par tādu, kas automātiski pagarina līgumus par darbu uz noteiktu laiku, pamatojoties uz iemesliem, kas lika tos noslēgt". Tieši šo lēmumu abi darba ņēmēji

1 — Oriģinālvaloda — portugāļu.

nolēma apstrīdēt *Tribunale di Genova*, pamatojoties uz to, ka tas bija pretrunā 2001. gada 6. septembra Dekrētam-likumam Nr. 368, ar ko Itālijas tiesībās ievieš Direktīvu 1999/70 (2001. gada 9. oktobra *GURI* Nr. 235, 4. lpp., turpmāk tekstā — "Dekrēts-likums Nr. 368").

5. Šī dekrēta-likuma 1. panta 1. punktā ir noteikts, ka "darba līgumu uz noteiktu laiku var noslēgt tehnisku vai ar ražošanu, organizāciju vai darba ņēmēju aizstāšanu saistītu iemeslu dēļ", šīs pašas direktīvas 5. panta 3. punkts nosaka, ka, "ja darba ņēmējs tiek atkārtoti pieņemts darbā uz noteiktu laiku saskaņā ar 1. pantu, desmit dienas pēc tāda darba līguma beigām, kura termiņš ir mazāks vai vienāds ar sešiem mēnešiem [..], otrais līgums tiek uzskatīts par noslēgtu uz nenoteiktu laiku".

6. Pamatojoties uz šo, Marozu un Sardino lūdz iesniedzējtiesai atzīt darba līgumu uz nenoteiktu laiku pastāvēšanu, sākot ar pirmo darba attiecību sākšanās brīdi dekrēta-likuma spēkā stāšanās laikā, un, pamatojoties uz 1970. gada 20. maija Likumu Nr. 300 par darba ņēmēju statusu (1970. gada 27. maija *GURI* Nr. 131), piespriest darba devējam samaksāt pienākošos atalgojumu un atlīdzināt ciestos zaudējumus.

7. Iestāde-atbildētāja noliedz, ka ir iespējams piemērot kādu citu dekrētu-likumu, proti, 2001. gada 30. marta Dekrētu-likumu Nr. 165 "par vispārīgajiem noteikumiem attiecībā uz darba organizāciju valsts iestādēs" (2001. gada 9. maija *GURI* Nr. 106 oficiālais papildinājums, turpmāk tekstā — "Dekrēts-likums Nr. 165"). Tā šo lēmumu pamato ar dekrēta-likuma 36. pantu, kas nosaka:

"1. Ievērojot iepriekšējos pantos paredzētos personāla pieņemšanas darbā noteikumus, valsts iestādes izmanto elastīgas Civilkodeksā un likumos par darba attiecībām uzņēmumos paredzētās personāla darbā pieņemšanas un darba attiecības regulējošās līgumiskās formas. Kolektīvie valsts līgumi regulē līgumus uz noteiktu laiku, apmācību un darba līgumus, citas attiecības apmācību un darba un pagaidu darba jomā [..].

2. Jebkurā gadījumā, ja valsts iestādes pārkāpj darba ņēmēju darbā pieņemšanas vai nodarbināšanas imperatīvos noteikumus, darba līgumi ar šīm valsts iestādēm netiek pagarināti uz nenoteiktu laiku, neskarot atbildību un sankcijas, kuras tām var rasties. Attiecīgajam darba ņēmējam ir tiesības uz zaudējumu, kas radušies, veicot darbu, pārkāpjot imperatīvos noteikumus, atlīdzību. Valsts iestādēm ir jāpieprasa atmaksāt atbil-

dīgajiem darbiniekiem uz šī pamata samaksātās summas, ja pārkāpums ir bijis tīšs vai radies rupjas nolaidības rezultātā."

8. Tādējādi pamata prāvas ir saistītas ar piemērojamo nacionālo tiesību normu pretrunām. Kā uzskata iesniedzējtiesa, ir jāņem vērā arī konstitucionālās pretrunas. No vienas puses, tā atzīst, ka Konstitucionālā tiesa [*Corte costituzionale*] saskaņā ar 2003. gada 13. marta lēmumu ir apstiprinājusi Dekrēta-likuma Nr. 165 36. panta 2. punkta atbilstību Itālijas Konstitūcijas 3. un 97. pantam, kas aizstāv vienlīdzību likuma priekšā un valsts pārvaldes darbības objektivitāti. Taču, no otras puses, šī tiesa atgādina, ka šis lēmums tika pieņemts, neņemot vērā konstitucionālos noteikumus, kas garantē Kopienu tiesību sistēmā paredzēto saistību ievērošanu Itālijas tiesību sistēmā. Taču, ja piemēro šo dekrētu-likumu, rodas jautājums par Direktīvas 1999/70 noteikumu ievērošanu.

9. Es atgādinu, ka šīs direktīvas, kuras pamatā ir EKL 139. panta 2. punkts, mērķis "ir ieviest pielikumā pievienoto Pamatnolīgumu par darba līgumiem uz noteiktu laiku, ko 1999. gada 18. martā savā starpā noslēdza vispārējās starpprofesionālās organizācijas (*UNICE*, *CEEP* un EAK)". Ņemot vērā, ka "uz nenoteiktu laiku slēgtie darba līgumi ir nodarbinātības attiecību vispārējā forma", šī pamatnolīguma mērķis ir "radīt kārtību, lai novērstu ļaunprātīgu izmantošanu, kas rodas, piemērojot uz noteiktu laiku slēgtu darba līgumu vai attiecību tiesisko pārmantojamību". Tādējādi tas ietver 5. klauzulu, kas attiecas uz pasākumiem, "lai novērstu ļaunprātīgu izmantošanu", un tai ir šāda redakcija:

"1. Lai novērstu ļaunprātīgu izmantošanu, kas rodas, pielietojot secīgus uz noteiktu laiku slēgtus darba līgumus vai darba attiecības, dalībvalstis pēc apspriešanās ar darba devējiem un darba ņēmējiem atbilstīgi valsts tiesību aktiem, kolektīvajiem līgumiem vai praksei un/vai darba devēji un darba ņēmēji, ja nav attiecīgu tiesisku pasākumu, lai novērstu ļaunprātīgu izmantošanu, tā, lai ņemtu vērā konkrētu sektoru un/vai darba ņēmēju vajadzības, ievieš vienu vai vairākus no šādiem pasākumiem:

a) objektīvus iemeslus, kas attaisno šādu līgumu vai darba attiecību atjaunošanu;

b) secīgu uz noteiktu laiku slēgtu darba līgumu vai darba attiecību kopējo maksimālo ilgumu;

c) šādu līgumu vai darba attiecību atjaunojumu skaitu.

2. Dalībvalstis pēc apspriešanās ar darba devējiem un darba ņēmējiem un/vai darba devēji un darba ņēmēji vajadzības gadījumā nosaka, kādos apstākļos uz noteiktu laiku slēgtus darba līgumus vai darba attiecības:

a) uzskata par "secīgām";

b) uzskata par uz nenoteiktu laiku slēgtiem darba līgumiem vai darba attiecībām."

10. Šādos apstākļos *Tribunale di Genova* uzdod Tiesai šādu prejudiciālo jautājumu:

"Vai Direktīva 1999/70/EK (1. pants, kā arī CES, UNICE un EAK pamatnolīguma par darbu uz noteiktu laiku 1. klauzulas b) apakšpunkts un 5. klauzula) ir interpretējama tādējādi, ka ar to nav saderīgs tāds valsts tiesiskais regulējums (kas pieņemts pirms minētās direktīvas transpozīcijas), kurā ar valsts pārvaldes iestādēm noslēgtie darba līgumi un ar privātā sektora darba devējiem noslēgtie darba līgumi tiek nošķirti tādējādi, ka pirmajiem nevar piemērot tādu aizsardzību, ka imperatīvo normu par secīgiem darba līgumiem uz noteiktu laiku pārkāpuma gadījumā tiek nodibinātas darba attiecības uz nenoteiktu laiku?"

B — *"Vassallo" lieta*

11. Vasallo tajā pašā ārstniecības iestādē bija nodarbināts virtuves darbinieka statusā. Šīs darba attiecības pamatojās uz diviem secīgiem līgumiem par darbu uz nenoteiktu laiku, no kuriem pirmais attiecās uz laika periodu no 2001. gada 5. jūlija līdz 2002. gada 4. janvārim, otrais, kas tika noslēgts 2002. gada 1. janvārī, pagarināja šo periodu līdz 2002. gada 11. jūlijam. Pēc līguma termiņa beigām Vasallo iesniedza Dženovas tiesā [*Tribunale di Genova*] prasību, lai apstrīdētu līguma laušanu. Viņš lūdz, lai tiktu atzīts, ka viņa pirmais līgums bija līgums par darbu uz nenoteiktu laiku. Visi šīs prasības pamati ir līdzīgi tiem, kādi ir Marozu un Sardino lietās.

12. Turklāt lēmumi par prejudiciālā jautājuma uzdošanu radījuši domstarpības starp Dženovas tiesas tiesnešiem sakarā ar piemērojamām tiesību normām. Tiesa, kura iztiesā Marozu un Sardino prāvu, uzskata, ka Dekrēts-likums Nr. 368, kas transponē Direktīvu 1999/70, jebkurā gadījumā ir svarīgāks par Dekrēta-likuma Nr. 165 noteikumiem. Taču tiesa, kura iztiesā Vasallo prāvu, izslēdz, ka, pamatojoties uz tobrīd lietā piemērojamām Itālijas tiesību normām, direktīva ir transponēta saistībā ar darba attiecībām valsts pārvaldes jomā. Lai pamatotu savu viedokli, šīs tiesas atsaucas uz dažādām nostādnēm: pirmā tiesa atsaucas uz Kopienu tiesību prioritātes principu, kas paredz noraidīt visas valsts tiesību normas, kas ir pretējas Direktīvas 1999/70 noteiku-

miem, otrā pamatojas uz konstitucionālo tiesu praksi, kas apstiprina īpašu noteikumu, kas atkāpjas no vispārējiem noteikumiem attiecībā uz līgumiem par darbu uz noteiktu laiku. Zinot, ka šis noteikums ir jāapstiprina saistībā ar Kopienu tiesībām, otrā no minētajām tiesām uzdeva Tiesai šādus prejudiciālos jautājumus:

"1) Ņemot vērā nediskriminācijas un efektivitātes principus saistībā ar pasākumiem, ko [Itālijas Republika] veikusi darba attiecību jomā ar darba devējiem nevalstiskajā sektorā, vai Padomes 1999. gada 28. jūnija Direktīva 1999/70/EK (1. pants, kā arī UNICE, CEEP un EAK pamatnolīguma par darbu uz noteiktu laiku 1. klauzulas b) punkts un 5. klauzula) ir jāinterpretē tādējādi, ka tā iestājas pret 2001. gada 30. marta Dekrēta-likuma Nr. 165 36. pantu, kas nenosaka "ar kādiem nosacījumiem uz noteiktu laiku noslēgtie darba līgumi un darba attiecības uzskatāmi par uz nenoteiktu laiku noslēgtiem līgumiem" un kas pilnīgi aizliedz tādu darba attiecību uz nenoteiktu laiku nodibināšanu, kas izveidojas uz noteiktu laiku noslēgto līgumu un attiecību ļaunprātīgas izmantošanas rezultātā?

2) Ja atbilde uz pirmo jautājumu ir apstiprinoša, ņemot vērā Direktīvas ieviešanai paredzētā termiņa beigas, vai Direktīva 1999/70/EK (it īpaši tās 5. klauzula) un piemērojamie Kopienu tiesību principi — skatāmi arī Dekrēta-likuma Nr. 368/2001 un it īpaši tā 5. panta kontekstā, kas nosaka, ka normālas sekas uz noteiktu laiku noslēgto līgumu un attiecību ļaunprātīgai izmantošanai ir to pārveidošana par attiecībām uz nenoteiktu laiku — piešķir indivīdam faktiskas tiesības, ko viņš var nekavējoties izmantot saskaņā ar valsts normām, kas vistiešāk attiecas uz šo lietu (Dekrēts-likums Nr. 368/2001), atzīt pastāvošās darba attiecības par attiecībām uz nenoteiktu laiku?

3) Ja atbilde uz pirmo jautājumu ir apstiprinoša un uz otro jautājumu ir noliedzoša, ņemot vērā direktīvas ieviešanai paredzētā termiņa beigām, vai Direktīva 1999/70/EK (it īpaši tās 5. klauzula) un piemērojamie Kopienu tiesību principi ir jāsaprot tādējādi, ka tie piešķir indivīdam tiesības uz zaudējumu atlīdzību, ko viņš faktiski cieta tādēļ, ka Itālijas Republika nav veikusi nepieciešamos pasākumus nolūkā nepieļaut uz noteiktu laiku noslēgto līgumu un/vai attiecību ar valsts sektora darba devēju ļaunprātīgu izmantošanu?"

II — Par prejudiciālajiem jautājumiem

13. Lai arī jautājumi, kas ir uzdoti izskatāmajās lietās, nav formulēti identiski, tās tomēr attiecas uz vienu un to pašu Kopienu tiesību interpretāciju. Šajā gadījumā ir pieļaujams apvienot šo abu lietu analīzi.

A — *Par pieņemamību*

14. Katrā lietā tika izvirzīts iebildums par nepieņemamību.

15. Pirmkārt, iestāde-atbildētāja abās attiecīgajās lietās atsaucas uz Tiesas judikatūru, pamatojoties uz kuru viena pati direktīva nevar uzlikt pienākumus privātpersonas darba devējam un tā nav piemērojama pati par sevi. Šī iestāde neatkarīgi no Itālijas valsts vai kādas ministrijas secināja, ka Direktīva 1999/70 nav piemērojama pamata prāvās.

16. Šis pamatojums nav pieņemams. Ir svarīgi atgādināt, ka direktīvas darbība nebeidzas ar tiesību piešķiršanu, uz kurām atsaucas privātpersonas. Pat pieņemot, ka minētās lietas būtu starp privātpersonām, kā to arī apgalvo iestāde-atbildētāja, no tā neizriet, ka šī direktīva nav piemērojama. Protams, ir noteikts, ka privātpersonas nedrīkst atsaukties uz direktīvas noteikumiem ar tiešu iedarbību uz otru privātpersonu. Tomēr no pastāvīgās judikatūras izriet, ka šādos apstākļos valsts tiesības cik vien iespējams ir jāinterpretē attiecīgās direktīvas teksta un mērķa kontekstā, lai sasniegtu tās noteikto rezultātu [2]. No tā, ņemot vērā lietas apstākļus, izriet, ka katrā ziņā šīs Direktīvas 1999/70 noteikumu interpretācijas lūgums nav nepamatots.

17. Jebkurā gadījumā īsti nevar izdarīt slēdzienu, ka prasības būtu nepieņemamas,

2 — Skat. kā nesenāko 2004. gada 5. oktobra spriedumu apvienotajās lietās C-397/01 līdz C-403/01 *Pfeiffer* u.c. (Krājums, I-8835. lpp., 113. punkts).

pamatojoties uz to, ka pamata prāvas ir starp privātpersonām, un noraidīt minētās direktīvas piemērojamību tādēļ, ka atbildētāja ir valsts pārvaldes iestāde. Tiesas judikatūra norāda uz šiem abiem apsvērumiem, kurus atbalsta arī šī iestāde un kuri acīmredzami ir pretrunā. Es atgādinu, ka direktīvu var piemērot ne tikai valsts iestādēm, bet arī "organizācijām un apvienībām, kas atrodas valsts iestāžu vai valsts kontrolē vai kurām ir papildu pilnvaras tām pilnvarām, kas izriet no privātpersonām piemērojamām tiesībām, piemēram, teritoriālās varas iestādes vai organizācijas, kurām, neskatoties uz to juridisko statusu, valsts iestādes ir uzlikušas atbildību sniegt publiskus pakalpojumus to pārraudzībā" [3]. Šajā gadījumā ir noteikts, ka attiecīgā iestāde ir valsts pārvaldei pakļauta organizācija. Tas nozīmē, ka nepastāv neviens šķērslis tam, lai privātpersonas sakarā ar tās piemērošanu varētu atsaukties uz Direktīvu 1999/70.

18. Otrkārt, Itālijas valdība savos rakstiskajos apsvērumos, kas tika iesniegti Vasallo lietā, norāda, ka pirmais iesniedzējtiesas uzdotais jautājums nav būtisks tiktāl, ciktāl tas attiecas uz divu līgumu secību, no kuriem pirmais tika noslēgts pirms Direktīvas 1999/70 transponēšanas termiņa beigām. Tiesas sēdē minētā valdība attiecināja šo iebildumu arī uz tiesas, kura izties ā Marozu un Sardino prāvu, iesniegto lūgumu.

19. Šajā sakarā pietiek atgādināt, ka lūgtā interpretācija attiecas uz direktīvas noteikumiem, kas paredz līgumu par darbu uz noteiktu laiku atjaunošanu [4]. Taču minētā atjaunošana Vasallo lietā tiek datēta ar 2002. gada 1. janvāri. Marozu un Sardino lietā pēdējie līgumi par darbu uz noteiktu laiku, kas tika noslēgti ar abām ieinteresētajām pusēm, ir datēti ar, attiecīgi, 2002. gada 10. un 11. janvāri. Šajos datumos Direktīvas 1999/70 transponēšanas termiņš bija beidzies. Tas arī varēja radīt visu seku kopumu.

20. Pēdējais izņēmums tika minēts Marozu un Sardino lietā. Šajā lietā Itālijas valdība uzsver, ka uzdotajam jautājumam nav priekšmeta, jo tas attiecas tikai uz valsts tiesību normām un šajā gadījumā par piemērojamām tiesību normām nav nekādu šaubu. No tā valdība secina, ka lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir tikai hipotētisks.

3 — Skat. it īpaši 1997. gada 4. decembra spriedumu apvienotajās lietās C-253/96 līdz C-258/96 *Kampelmann* u.c. (*Recueil*, I-6907. lpp., 46. punkts).

4 — Šajā sakarā skat. 38.–40. punktu ģenerāladvokāta Ticano [*Tizzano*] sniegtajos secinājumos lietā C-144/04 *Mangold* (atrodas izskatīšanā Tiesā).

21. Nevar apstrīdēt faktu, ka procesa, kas tika ierosināts, pamatojoties uz EKL 234. pantu, ietvaros Tiesa nav kompetenta spriest par valsts tiesību normu interpretēšanu vai par iekšējo paņēmienu, kas paredzēti tiesību normu kolīziju risināšanai, likumību [5]. Taču zinot, ka tikai valsts tiesa, kura iztiesā pamata prāvu, ir tā, kas var noteikt prejudiciālo jautājumu, kas tiek uzdoti Tiesai, nepieciešamību un atbilstību [6], pietiek ar to, ka lūgumi, ko iesniegusi šī tiesa, attiecas uz Kopienu tiesību normu interpretāciju, kas nebūtu acīmredzami nesaistāmi ar īstenību vai minētās prāvas priekšmetu, par ko Tiesai ir arī jāspriež [7].

22. No tā izriet, ka, ja Tiesai saskaņā ar Kopienu tiesībās paredzēto nav jāspriež par normatīvo aktu pretrunu, kas pretnostata dekrētus-likumus pamata prāvā, tai tomēr ir jāsniedz valsts tiesai visas iespējamās Kopienu tiesību interpretācijas, kas tai varētu noderēt, nosakot piemērojamās tiesību normas prāvā, kuru tā iztiesā.

23. Šajā gadījumā iesniedzējtiesai ir jāsniedz nolēmums situācijā, kurā runa ir par divu acīmredzami atbilstīgu regulējumu piemērošanu, no kuriem pirmā priekšmets ir Kopienu tiesību aktu transponēšana. Acīmredzami lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu attiecībā uz šī tiesību akta interpretāciju nevar tikt uzskatīts par hipotētisku.

24. Tādējādi es uzskatu, ka jautājumi, ko *Tribulane di Genova* ir uzdevusi abās lietās, ir jāatzīst par pieņemamiem.

B — *Par lietas būtību*

1) Ievada apsvērums

25. Sākšu ar argumenta, kuru sniegusi Itālijas valdība Vasallo lietas ietvaros un pamatojoties uz kuru Direktīva 1999/70 attiecas tikai uz attiecībām starp darba ņēmējiem un privātā sektora darba devējiem, noraidīšanu. Lai pamatotu šo argumentu, tā atsaucas uz šīs direktīvas pirmsākumu, kas ir meklējams nolīgumā, kurš tika noslēgts organizāciju

5 — Par Tiesas nekompetenci sniegt prejudiciālu nolēmumu par iekšējo tiesību normu interpretāciju skat. 1964. gada 19. marta spriedumu lietā 75/63 *Unger* (*Recueil*, 347. lpp.). Taču Tiesa, atsaucoties uz valsts tiesību normām, var pamatot savu pienākumu izmantot atļautās interpretācijas metodes, kas tai pēc iespējas efektīvāk ļauj sasniegt mērķi, kuru izvirza Direktīva 1999/70 (šajā sakarā skat. iepriekš 2. zemsvītras piezīmē minēto lietu *Pfeiffer* u.c., 116. punkts).

6 — Skat. visbeidzot 2005. gada 12. aprīļa spriedumu lietā C-145/03 *Keller* (Krājums, I-2529. lpp., 33. punkts).

7 — Skat. arī, piemēram, 1995. gada 15. decembra spriedumu lietā C-415/93 *Bosman* (*Recueil*, I-4921. lpp., 59. punkts).

starpā, kas pārstāv darba ņēmējus un privātā sektora darba devējus.

26. Šo pēdējo punktu apstrīd lietas dalībnieki. Lai nebūtu jāspriež par organizāciju, kas ir noslēgušas šo nolīgumu, identitāti, ir jāprecizē, ka interpretējamam tekstam ir direktīvas, kuru ir pieņēmusi Padome, juridiskais raksturs [8]. Šīs direktīvas piemērošanas joma ir skaidri noteikta Pamatnolīguma 2. klauzulā, kas to arī īsteno. Saskaņā ar šo noteikumu "[š]o nolīgumu piemēro uz noteiktu laiku strādājošiem, kuriem ir darba līgums vai darba attiecības saskaņā ar likumiem, koplīgumiem vai praksi katrā dalībvalstī". Taču nākošajā klauzulā šo darba ņēmēju definē kā personu, kurai ir darba līgums vai darba attiecības uz noteiktu laiku saskaņā ar tajā minētajiem nosacījumiem. Pamatojoties uz 2. klauzulu, attiecīgā direktīva nepiešķir dalībvalstīm iespēju izvairīties no nolīguma noteikumiem, izņemot tādus, kas attiecas uz "sākuma profesionālās sagatavošanas attiecībām un mācekļu programmām" un "darba līgumiem un attiecībām, kuras noslēgtas saskaņā ar īpašu valsts vai valsts atbalstītu mācību, profesionālās integrēšanas un pārkvalifikācijas programmu". Tas nenozīmē, ka tā izslēdz no tās piemērošanas jomas līgumus vai darba attiecības uz noteiktu laiku, kas ir noslēgtas ar valsts pārvaldes iestādēm.

8 — Pēc analoģijas skat. Pirmās instances tiesas 1998. gada 17. jūnija spriedumu lietā T-135/96 *UEAPME*/Padome (*Recueil*, II-2335. lpp., 66. un 67. punkts).

2) Par pirmo jautājumu

27. Ar pirmo jautājumu, kas abās lietās ir pēc būtības līdzīgs, iesniedzējtiesa jautā, vai Pamatnolīguma, kuru īsteno ar Direktīvu 1999/70, 1. un 5. klauzula ir nesaderīga ar tādu valsts tiesisko regulējumu, kas izslēdz, ka valsts pārvaldes iestāžu secīgo līgumu par darbu uz noteiktu laiku ļaunprātīga izmantošana var nodibināt darba attiecības uz nenoteiktu laiku, ja šāds pasākums ir paredzēts gadījumā, kad notikusi darba attiecību uz noteiktu laiku ļaunprātīga izmantošana, kas ir piedēvējama privātā sektora darba devējiem.

28. Lai aprakstītu uzdotā jautājuma priekšmetu un piemērojamību, jāatgādina tā konteksts.

29. Pamatnolīguma 5. klauzula attiecas uz pasākumiem, lai novērstu līgumu par darbu uz noteiktu laiku ļaunprātīgu izmantošanu. Tā ir jāinterpretē, ņemot vērā šī nolīguma mērķi, kas ir aprakstīts 1. klauzulā, kas ir radīt kārtību, lai novērstu secīgu līgumu par darbu uz noteiktu laiku ļaunprātīgu izmantošanu. Klauzula ietver divu veidu pasākumus: ieviest ļaunprātīgas izmantošanas novēršanas pasākumus, kādus paredz 5. klauzulas 1. punkts, un sodus par ļaunprātīgu izmantošanu, kas ir paredzēti tās pašas normas 2. punkta b) apakšpunktā.

30. Taču no šo noteikumu redakcijas izriet, ka uz šiem diviem pasākumu veidiem attiecas dažādi režīmi: kamēr 5. klauzulas 1. punkts nosaka dalībvalstu *pienākumu* ieviest vienu vai vairākus pasākumus, kas ir uzskaitīti iepriekš a)–c) apakšpunktā, ja dalībvalstī jau nepastāv ekvivalenti tiesiski pasākumi, tikmēr tās pašas normas 2. punkts sniedz dalībvalstīm *iespēju* noteikt, ka ļaunprātīga izmantošana ietver līguma par darbu uz nenoteiktu laiku pārkvalifikāciju. Tikai "vajadzības gadījumā" dalībvalstis un/vai sociālie partneri rīkojas saskaņā ar Pamatnolīguma 5. panta 2. punkta b) apakšpunktu. Tāpēc ir jāsecina, ka šīm valstīm un sociālajiem partneriem kopīgi vai atsevišķi ir liela rīcības brīvība izlemt, pamatojoties uz esošo sociālo vai tiesisko kontekstu, vai ir jāievieš pārkvalifikācijas pasākumi.

31. Šajā gadījumā ir skaidrs, ka ar Dekrētlikumu Nr. 368 Itālijas Republika ir ieviesusi līgumu par darbu uz noteiktu laiku, kas rada līgumu par darbu uz nenoteiktu laiku ļaunprātīgu izmantošanu, konversiju. Tādējādi vienīgais jautājums, kas no tā izriet, ir uzzināt, vai dalībvalstis, kas ir ieviesušas līdzīgus pasākumus, ir tiesīgas izšķirt nelikumīgas darba attiecības uz noteiktu laiku tādā veidā, ka dažas no tām, kas noslēgtas valsts pārvaldes jomā, iespējams, netiks pārkvalificētas par darba attiecībām uz nenoteiktu laiku.

a) Vai dalībvalsts ir tiesīga noteikt, ka dažas ļaunprātīgi izmantotas darba attiecības uz noteiktu laiku nav pārkvalificējamas?

32. Lai atbildētu uz šo jautājumu, manuprāt, ir jāņem vērā šādi apstākļi.

33. Saskaņā ar Pamatnolīguma, kuru īsteno ar Direktīvu 1999/70, 5. klauzulas 2. punkta b) apakšpunktu dalībvalstis nosaka, *kādos apstākļos* uz noteiktu laiku slēgtus darba līgumus vai darba attiecības "uzskata par uz nenoteiktu laiku slēgtiem darba līgumiem vai darba attiecībām"[9]. Šī punkta redakcija norāda, ka šīm valstīm piemīt liela rīcības brīvība ne tikai attiecībā uz pārkvalifikācijas pasākumu ieviešanu, bet arī gadījumos, kad šādi pasākumi ir jau ieviesti, lai noteiktu šīs pārkvalifikācijas piemērošanas jomu un nosacījumus.

34. Līdzīga interpretācija tiek apstiprināta ar šo noteikumu kontekstu. Saskaņā ar šiem kopējiem apsvērumiem Pamatnolīgums paredz, ka šī pamatnolīguma klauzulu piemērošanas nacionālajos nosacījumos var ņemt vērā "konkrētu sektoru un/vai darbinieku vajadzības". Šajā sakarā minētā nolīguma preambulā tiek precizēts, ka šis nolīgums "nosaka vispārīgos principus un obligātās

9 — Mans izcēlums.

prasības darbam uz noteiktu laiku, atzīstot, ka pilnīgai to piemērošanai ir jāņem vērā īpaši nacionāli, sektoru un sezonas apstākļi". Turklāt es arī atgādinu, ka šis nolīgums ir skaidri balstīts uz Nolīgumu par sociālo politiku, kas ir pievienots kā protokols par sociālo politiku Eiropas Kopienas dibināšanas līgumam, kas nosaka, ka "Kopiena un dalībvalstis īsteno pasākumus, kuros ņem vērā valstu atšķirīgo praksi, jo īpaši līgumattiecību jomā" [10]. Tāpat arī apsvērums parādās arī interpretējamās klauzulas saturā. 5. klauzulas 1. punkts nosaka, ka dalībvalstis un/vai sociālie partneri, lai novērstu ļaunprātīgu izmantošanu, ievieš tādus pasākumus, "lai ņemtu vērā konkrētu sektoru un/vai darbinieku vajadzības". Tādējādi šīs normas 2. punkts vēl jo vairāk piešķir šīm valstīm rīcības brīvību attiecībā uz minēto pasākumu ieviešanu.

35. Līdzīgā kontekstā man šķiet skaidrs, ka dalībvalsts ir tiesīga ņemt vērā noteiktu sektoru īpatnības, lai paredzētu nosacījumus, kā rezultātā rastos līgumu par darbu uz noteiktu laiku pārkvalificēšanas iespēja uz līgumiem par darbu uz nenoteiktu laiku. Pietiek ar to, ka minētos sektorus attiecībā uz darba attiecībām vada vajadzības vai īpaši noteikumi. Netiek apstrīdēts, ka tāds arī ir Itālijas valsts pārvaldes gadījums.

36. No tā izriet, ka šādi dalībvalstīm sniegtā brīvība netiek uzskatīta par absolūtu. Tā ir jāizmanto tiktāl, ciktāl to ļauj Kopienu tiesību akti, piemērojot direktīvu noteikumus. Taču šajā gadījumā šis ierobežojums ir divējāds. Pirmkārt, attiecīgajai dalībvalstij ir pienākums ievērot vispārīgos Kopienu tiesību aktu principus. Otrkārt, tai ir jāpiemēro šo direktīvu noteikumi, nekaitējot tām kopumā.

b) Kopienu tiesību aktu pamatprincipu ievērošana

37. Tiesa pastāvīgajā judikatūrā ir atzinusi, ka prasības, kas izriet no Kopienu tiesību pamatprincipiem, ir saistošas dalībvalstīm,

10 — Kā uz to norāda Direktīvas 1999/70 pirmais apsvērums, Nolīgums par sociālo politiku tika iestrādāts EKL 136.–139. pantā, ko groza Amsterdamas līgums. Minētais noteikums ir ņemts no EKL 136. panta otrās daļas.

kad tās piemēro Kopienu tiesības [11]. Šāda prasība izriet it īpaši no vienlīdzīgas attieksmes pamatprincipa, saskaņā ar kuru līdzīgas situācijas nevar tikt kvalificētas atšķirīgi un dažādas situācijas savukārt nevar tikt aplūkotas vienādi, ja vien tādai pieejai nav objektīva pamatojuma [12]. No tā izriet, ka attiecīgā dalībvalsts ir spiesta cik vien iespējams piemērot atbilstošo direktīvu gadījumos, kas neatbilst šim principam.

38. Taču ir jāatzīst, ka darba ņēmēji, kas ir nodarbināti valsts pārvaldes jomā uz līguma par darbu uz noteiktu laiku pamata, pirmkārt, atrodas situācijā, kas saskaņā ar Direktīvu 1999/70 ir līdzīga darba ņēmēju, kas ar tādiem pašiem nosacījumiem ir nodarbināti pie privātā sektora darba devēja, situācijai. Šo direktīvas piemērošanas kritēriju nenosaka darba devēja veids, bet gan darba attiecību, kādas darba ņēmēju saista ar darba devēju, raksturs. Tā kā, saskaņā ar Pamatnolīguma 2. un 3. klauzulu, šīs attiecības balstās uz līgumu vai darba attiecībām, "darba līguma vai darba attiecību izbeigšanu [pārtraukšanu] nosaka tādi objektīvi apstākļi kā noteikta termiņa iestāšanās, konkrēta uzdevuma izpilde vai konkrēta gadījuma iestāšanās", tiek piemērota aizsardzība, ko sniedz valsts tiesību normas un minētā direktīva. Atšķirīga attieksme, kas pamatota ar darba devēja veidu, nav attaisnojama, ja tam nav cita pamatojuma. Tāpēc ir jāizpēta, vai šajā gadījumā konstatētajai atšķirībai ir objektīvs pamatojums.

39. Itālijas valdība un iesniedzējtiesa Vasallo lietā attaisno šo atšķirīgo attieksmi ar nepieciešamību ievērot konstitucionālās prasības, proti, noteikumus, kas apliecina valsts pārvaldes objektivitāti un efektivitāti. Tie atsaucas uz Konstitucionālās tiesas [*Corte costituzionale*] 2003. gada 27. marta judikatūru, kad tā ir spriedusi šajā sakarā.

40. Kā lai saprot šo pamatojumu? Bez šaubām, valsts iestādēm, it īpaši konstitucionālajām tiesām, ir jāuzliek atbildība par valsts specifisku īpatnību noteikšanu, kas tādējādi varētu attaisnot šādu atšķirīgu attieksmi. Tās varētu vislabāk palīdzēt noteikt dalībvalstu konstitucionālo identitāti, ko arī Eiropas Savienība ir uzlikusi par pienākumu darīt [13]. Tomēr Tiesas uzdevums ir pārliecināties, ka

11 — 1989. gada 13. jūlija spriedums lietā C-5/88 *Wachauf* (*Recueil*, 2609. lpp., 19. punkts).

12 — Skat. arī jaunāko 2004. gada 14. decembra spriedumu lietā C-434/02 *Arnold André* (Krājums, I-11825. lpp., 68. punkts).

13 — Kā tas norādīts EKL 6. panta 3. punktā: "Savienība respektē savu dalībvalstu nacionālo identitāti."

šis vērtējums atbilst pamattiesībām un galvenajiem mērķiem, kuru ievērošanu tā nodrošina Kopienas ietvaros.

41. Konstitucionālā tiesa savā 2003. gada 27. marta spriedumā Nr. 89 sprieda par Dekrēta-likuma Nr. 165 36. panta otrās daļas atbilstību Itālijas Konstitūcijai, it īpaši tās 3. un 97. pantam [14]. Spriedums tika pasludināts abām pamata prāvām līdzīgas prāvas ietvaros [15]. Šajā gadījumā Konstitucionālā tiesa ir atgādinājusi, ka "pamatprincips attiecībā uz darba attiecību izveidošanu valsts pārvaldes jomā ir tāds, kas paredz amata iegūšanu konkursa kārtībā, kā to paredz EKL 97. panta trešā daļa, un kāds netiek ievērots privātās nodarbinātības režīmā". Itālijas Konstitūcija konkursu uzskata par "visefektīvāko personāla atlases instrumentu, lai tādejādi garantētu valsts pārvades objektivitāti un efektivitāti". Līdz ar to "šāda principa, kas ir vērsts uz labas valsts pārvaldes objektivitāti un labu darbību, kas ir minētas Konstitūcijas 97. panta pirmajā daļā, pastāvēšana norāda uz [darba ņēmēju, kas ir nodarbināti valsts pārvadē un privātajā sektorā,] situācijas nevienlīdzību un pamato likumdevēja izvēli attiecībā uz darba ņēmēju nodarbināšanu valsts pārvadē tā vietā, lai pārveidotu darba attiecības par attiecībām uz nenoteiktu laiku".

42. Ir skaidrs, ka lēmums palielina pieeju nodarbinātībai Itālijas valsts pārvaldes jomā. Ir pamats bažīties, ka sistemātiska līgumu par darbu uz noteiktu laiku, kas noslēgti ar valsts pārvaldi kā līgumi uz nenoteiktu laiku, pārveidošana var samazināt konstitucionālo tiesību piemērojamību, pamatojoties uz kuru amatu iegūšana valsts pārvaldē notiek konkursa kārtībā.

43. Man šķiet, ka Kopienu tiesību akti nav pretrunā šādam režīmam. No vienas puses,

14 — 3. pants:
"Visiem pilsoņiem ir vienlīdzīgs sociālais statuss un viņi ir vienlīdzīgi likuma priekšā, neskatoties uz to dzimumu, rasi, dzimto valodu, reliģiju, politiskajiem uzskatiem, personīgo vai sociālo stāvokli. Valsts pienākums ir novērst visus ekonomiskos un sociālos šķēršļus, kas, *de facto* ierobežojot pilsoņu brīvību un vienlīdzību, kavē pilnīgu indivīda attīstību un visu strādnieku piedalīšanos valsts politiskajās, sociālajās un ekonomiskajās organizācijās."
97. pants:
"Publiskie pakalpojumi ir izveidoti, pamatojoties uz likuma noteikumiem, lai tādējādi nodrošinātu objektīvu un efektīvu valsts pārvaldi. Pakalpojumu sniedzēji nosaka ierēdņu kompetences, pienākumus un atbildību. Valsts pārvades amatu iegūšana notiek konkursa kārtībā, ja vien likumā nav noteikts citādi."

15 — Runa ir par lietu, kas bija vērsta pret valsts pārvades darbiniekiem, prasot, lai viņu darbs tiktu pielīdzināts privātajā sektorā nodarbinātajiem, lai saskaņā ar 1962. gada 18. aprīļa Likuma Nr. 230 par līguma par darbu uz noteiktu laiku režīmu panāktu viņu līgumu pārveidošanu par līgumiem par darbu uz nenoteiktu laiku. Lai arī tas tika īstenots saskaņā ar likumu, kas tika atcelts ar Dekrētu-likumu Nr. 368/2001 šis lēmums var tikt uzskatīts par esošu atsauces punktu. Kas attiecas uz mūsu izskatāmo jautājumu, tad atceltais likums patiesībā neatšķīrās no pašreiz spēkā esošā minētā dekrēta-likuma. Tas pie identiskiem apstākļiem apstiprināja līguma par darbu uz nenoteiktu laiku principu un paredzēja līgumu uz noteiktu laiku, kas tika ļaunprātīgi pagarināti, pārkvalifikāciju. Šī likuma noteikumu savienojamība ar saistībām, kas izrietēja no Direktīvas 1999/70, sākotnēji tika atzīta Konstitucionālās tiesas 2000. gada 7. februāra Lēmumā Nr. 40, kurā tā noraidīja referendumu par minētā likuma atcelšanu.

man šķiet, ka tie dalībvalstīm netraucē darbinieku atlasi un pieņemšanu darbā valsts pārvadē [16]. No otras puses, nevar izslēgt, ka pārveidošanas procesa vispārināšana apdraudētu konkursa kārtībā atlasīto ierēdņu veikto pastāvīgo darbinieku atlasi nodarbinātībai valsts pārvaldē. Šādā gadījumā nepieciešamība saglabāt konkursa kārtību kā īpašu pieeju amatiem valsts pārvadē var tikt pamatota ar tiesisku mērķi, kas šajā sektorā apstiprinātu līgumu par darbu uz noteiktu laiku pārveidošanas par līgumiem uz nenoteiktu laiku aizliegumu.

45. Iesniedzējtiesai ir jāpārbauda, vai šis gadījums atbilst lietām, ko tā izskata. Tomēr Tiesai, kura sniedz atbildes uz prejudiciāliem jautājumiem, ir jāsniedz visi interpretācijas elementi, kas nepieciešami valsts tiesai, veicot valsts tiesību aktu atbilstības Kopienu tiesībām izvērtēšanu. Taču šīs lietas faktu, kuri izriet no iesniedzējtiesas lēmumiem, analīze pieprasa šādu precizējumu. Konstatētās atšķirības nevarēja tikt atzītas, ņemot vērā minēto pamatojumu, proti, gadījumos, kad tiek ievērots konkursa kārtības princips. Tā kā saskaņā ar Itālijas Konstitūcijas 97. panta trešo daļu likumā ir paredzētas atkāpes no minētā principa, ir acīmredzams, ka šo atkāpju ietvaros režīmu atšķirības zaudē visu savu jēgu.

c) Direktīvas 1999/70 ievērošana

44. Tomēr nepietiek tikai ar to, ka tiek atzīts, ka darbā pieņemšanas režīmu daudzveidošanai ir tiesisks mērķis. Vēl ir arī jāpārbauda, ka šī režīma, ko piemēro valsts pārvadē, īstenošana atbilst samērīguma principam. Pasākums, kura rezultātā rodas pamatota atšķirība, var būt saskaņā ar Kopienu vienlīdzīgas attieksmes principu tikai tad, ja līdzekļi tā realizēšanai ir nepieciešami un atbilstoši tiesiskā mērķa sasniegšanai [17].

46. Kad tas ir noteikts, ir arī svarīgi pārbaudīt, vai gadījumā, kad tiek īstenots nosacījums attiecībā uz iespējamību paredzēt līgumu par darbu uz noteiktu laiku, kas tiek uzskatīti par ļaunprātīgi izmantotiem, pārveidošanu, attiecīgā dalībvalsts neapdraud Direktīvā 1999/70 paredzēto pamatu un mērķus. Pamatnolīguma 5. klauzulas 2. punkta b) apakšpunkts tiek uzskatīts par papildu klauzulu, uz kuru var atsaukties, lai īstenotu pasākumus, kas ir vērsti uz secīgu līgumu vai darba attiecību uz noteiktu laiku ļaunprātīgas

16 — Manuprāt, šāda uzmanība netieši, bet skaidri izriet no 2003. gada 9. septembra sprieduma lietā C-285/01 *Burbaud* (*Recueil*, I-8219. lpp.), ar ko Tiesa atgādina, ka saskaņā ar Kopienu tiesību aktiem tai nav jākontrolē darbā uzņemšanas procedūras, bet ir tikai jāpārbauda, vai to realizācija neapdraud pamatbrīvības, kuras nosaka EK līgums (91. un 101. punkts).

17 — Šajā sakarā skat. 2002. gada 19. marta spriedumu lietā C-476/99 *Lommers* (*Recueil*, I-2891. lpp., 39. punkts).

izmantošanas novēršanu. Tādēļ nevar atzīt, ka šādā normā paredzētu pasākumu pieņemšana varētu ietekmēt šī nolīguma noteiktās nostādnes.

47. No tā izriet, ka, ja šo līgumu pārveidošanas iespējas izslēgšana var tikt attaisnota valsts pārvades sektorā, tad nepieciešams vismaz nodrošināt, ka tādi profilakses pasākumi, kādi ir aprakstīti minētā nolīguma 1. un 5. klauzulā, tiek skaidri noteikti un efektīvi sankcionēti. Jebkādas aizsardzības pret līgumu par darbu uz noteiktu laiku ļaunprātīgu izmantošanu atņemšana strādājošiem būtu pretrunā pamatnolīguma 5. klauzulas 2. punkta noteikumiem un būtu nesavietojama ar šī regulējuma noteiktajiem ietvariem.

48. Tas, ka tiek atzīts, ka ir ievērotas valsts tiesību aktu prasības, vēl nenozīmē, ka tiek ievērotas arī Kopienu minimālās prasības. Manuprāt, tas ir galvenais, kas ir jāuzsver ieniedzējtiesai, kas piemēro Direktīvu 1999/70 patiesajām situācijām, kas pastāv valstī vai valsts sektoros.

49. Šajā skarā iesniedzējtiesa ņem vērā valsts tiesību aktus, kas nosaka, ka pārvaldes iestādes uzņemas atbildību un uzliek sankcijas gadījumos, kad tiek pārkāptas imperatīvās normas par darbaspēka atlasi vai nodarbināšanu. Tai arī vajadzētu pierādīt, ka šie noteikumi attiecas uz līgumu par darbu uz noteiktu laiku ļaunprātīgu izmantošanu un ka uzliktās sankcijas ir iedarbīgas.

50. No iepriekš minētās analīzes izriet, ka Direktīva 1999/70 nav pretrunā tiesiskajam regulējumam, kas izslēdz to, ka valsts pārvaldes iestāžu secīgo līgumu par darbu uz noteiktu laiku ļaunprātīga izmantošana varētu dibināt darba attiecības uz nenoteiktu laiku, tā kā šādi pasākumi ir paredzēti gadījumos, kad līgumi tiek noslēgti ar privātā sektora darba devējiem, ja vien šis izņēmums ir pamatots ar to, ka šajā sektorā pastāv tāda prasība, kādu to garantē piekļuves princips amatiem valsts pārvaldē konkursa kārtībā, un ar noteikumu, ka minētajā sektorā ir paredzēti efektīvi profilakses pasākumi un sankciju piemērošana pret līgumu par darbu uz noteiktu laiku ļaunprātīgu izmantošanu.

3) Par otro un trešo prejudiciālo jautājumu *Vassallo* lietā

51. Manuprāt, nav jāatbild uz otro un trešo jautājumu, kas tika uzdoti *Vassallo* lietā, kas tika nodoti Tiesas izvērtēšanai gadījumā, ja uz pirmo jautājumu tiktu sniegta apstiprinoša atbilde.

III — Secinājumi

52. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, es piedāvāju Tiesai uz jautājumiem, kurus abās lietās uzdeva *Tribunale di Genova*, atbildēt šādi:

Padomes 1999. gada 28. jūnija Direktīva 1999/70/EK par UNICE, CEEP un EAK noslēgto pamatnolīgumu par darbu uz noteiktu laiku nav pretrunā tiesiskajam regulējumam, kas izslēdz to, ka valsts pārvaldes iestāžu secīgo līgumu par darbu uz noteiktu laiku ļaunprātīga izmantošana varētu dibināt darba attiecības uz nenoteiktu laiku, tā kā šādi pasākumi ir paredzēti gadījumos, kad līgumi tiek noslēgti ar privātā sektora darba devējiem, ja vien šis izņēmums ir pamatots ar to, ka šajā sektorā pastāv tāda prasība, kādu to garantē piekļuves princips amatiem valsts pārvaldē konkursa kārtībā, un ar noteikumu, ka minētajā sektorā ir paredzēti efektīvi profilakses un sankciju piemērošanas pasākumi pret līgumu par darbu uz noteiktu laiku ļaunprātīgu izmantošanu.