

Zaak C-282/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

3 april 2019

Verwijzende rechter:

Tribunale di Napoli (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 februari 2019

Verzoekende partijen:

YT e.a.

Verwerende partijen:

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Ufficio Scolastico Regionale per la Campania

in tegenwoordigheid van:

Federazione GILDA-UNAMS

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Vordering ingesteld bij de Tribunale di Napoli (III Sezione Lavoro) (rechter in eerste aanleg, Napels, Italië, 3e kamer arbeidszaken), tot omzetting van de overeenkomsten voor bepaalde tijd tussen verzoekers en het Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministerie van Onderwijs, Universiteit en Onderzoek) in overeenkomsten voor onbepaalde tijd en, subsidiair, tot schadevergoeding.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Verenigbaarheid van de Italiaanse wettelijke regeling tot omzetting van richtlijn 1999/70/EG met clause 5 van de in genoemde richtlijn opgenomen raamovereenkomst, artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en richtlijn 2000/78/EG, voor zover docenten katholieke godsdienst daarin anders worden behandeld dan andere docenten.

Prejudiciële vragen

1) Vormt de verschillende behandeling van uitsluitend docenten katholieke godsdienst, zoals verzoekers, discriminatie op grond van godsdienst in de zin van artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en richtlijn 2000/78/EG, of kan de omstandigheid dat het reeds aan de werknemer verleende bekwaamheidsattest kan worden ingetrokken een passende rechtvaardiging vormen om alleen docenten katholieke godsdienst, zoals verzoekers, anders te behandelen dan andere docenten, aangezien zij niet in aanmerking komen voor een van de maatregelen ter voorkoming van misbruik als bedoeld in clause 5 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van 18 maart 1999, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd?

2) Indien het Hof oordeelt dat er sprake is van directe discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/78/EG op grond van godsdienst (artikel 1), en in de zin van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, welke instrumenten staan de verwijzende rechter dan ter beschikking om de gevolgen daarvan weg te nemen – gelet op het feit dat alle docenten behalve die van katholieke godsdienst in aanmerking zijn gekomen voor de speciale wervingscampagne als bedoeld in wet nr. 107/15, en op grond daarvan bij arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd in vaste dienst zijn genomen – en moet de verwijzende rechter derhalve een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met de verwerende overheidsinstantie tot stand brengen?

3) Moet clause 5 van de in richtlijn 1999/70/EG bedoelde raamovereenkomst aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, volgens welke de op arbeidsverhoudingen betrekking hebbende algemene regels die bedoeld zijn om misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd te bestraffen door de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd automatisch om te zetten in een overeenkomst voor onbepaalde tijd indien de arbeidsverhouding na een bepaalde datum voortduurt, niet van toepassing zijn op de onderwijssector, en in het bijzonder op docenten katholieke godsdienst, met als gevolg dat arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd onbeperkt kunnen worden verlengd? Meer bepaald, kan de omstandigheid dat overleg met de diocesane bisschop moet worden gepleegd worden aangemerkt als een objectieve reden in de zin van

clausule 5, punt 1, onder a), van de raamovereenkomst, of moet deze omstandigheid juist worden gekwalificeerd als een bij artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verboden discriminatie?

4) Indien vraag 3 bevestigend wordt beantwoord, laten artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, clausule 4 van de raamovereenkomst in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG, en/of artikel 1 van richtlijn 2000/78/EG dan toe dat de regels die in de weg staan aan de automatische omzetting van een overeenkomst voor bepaalde tijd in een overeenkomst voor onbepaalde tijd indien de arbeidsverhouding na een bepaalde datum voortduurt, buiten toepassing worden gelaten?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB 1999, L 175, blz. 43) (hierna: „richtlijn 1999/70/EG”); inzonderheid de clausules 4 en 5 van de in deze richtlijn opgenomen raamovereenkomst.

Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB 2000, L 303, blz. 16) (hierna: „richtlijn 2000/78/EG”); inzonderheid artikel 1 en artikel 2, lid 2, onder a), daarvan.

Aangevoerde nationale bepalingen

Decreto legislativo del 6 settembre 2001, n. 368 - Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (wetsbesluit nr. 368 van 6 september 2001 tot omzetting van richtlijn 1999/70/EG betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd; hierna: „wetsbesluit nr. 368/01”); inzonderheid artikel 5, lid 4-bis, waarin is bepaald dat „[...] de arbeidsverhouding tussen de werkgever en de werknemer, wanneer deze als gevolg van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd voor vergelijkbare functies een totale duur van zesendertig maanden overschrijdt, ongeacht perioden van onderbreking tussen de overeenkomsten onderling en met inbegrip van verlengingen en vernieuwingen, overeenkomstig lid 2 wordt geacht te zijn gesloten voor onbepaalde tijd [...]”, en artikel 10, lid 4-bis, volgens welke bepaling overeenkomsten voor bepaalde tijd die zijn gesloten ter vervanging van onderwijzend personeel, van de toepassing van het wetsbesluit, en inzonderheid artikel 5, lid 4-bis, daarvan zijn uitgesloten, gelet op de noodzaak om de continuïteit van onderwijs te garanderen.

Decreto legislativo del 15 giugno 2015, n. 81 - Disciplina organica dei contratti di lavoro (wetsbesluit nr. 81 van 15 juni 2015 tot organieke regeling van arbeidsovereenkomsten; hierna: „wetsbesluit nr. 81/15”); inzonderheid artikel 19 en artikel 29, lid 2, die inhoudelijk in wezen identiek zijn aan respectievelijk artikel 5, lid 4-bis en artikel 10, lid 4-bis, van wetsbesluit nr. 368/01.

Decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165 - Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (wetsbesluit nr. 165 van 30 maart 2001 houdende algemene bepalingen inzake de regeling van het werk van werknemers in overheidsdienst; hierna: „wetsbesluit nr. 165/01”); inzonderheid artikel 36, waarin is bepaald dat overheidsorganen doorgaans uitsluitend gebruik maken van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, maar gebruik kunnen maken van flexibele vormen van overeenkomsten voor de aanstelling van personeel als voorzien bij de wet in geval van louter tijdelijke of uitzonderlijke behoeften. Lid 5 van dit artikel luidt als volgt: „In geen geval kan schending van dwingende bepalingen betreffende de aanstelling of de tewerkstelling van werknemers door de overheidsorganen, onverminderd de hiermee gemoeide aansprakelijkheid en sancties, leiden tot de totstandkoming van arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd met die overheidsorganen. De betrokken werknemer heeft recht op vergoeding van de schade die het gevolg is van arbeid in strijd met dwingende bepalingen. [...]”.

Decreto legislativo del 16 aprile 1994, n. 297 - Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (wetsbesluit nr. 297 van 16 april 1994 houdende goedkeuring van de gecoördineerde tekst van de onderwijswetgeving voor alle vormen en niveaus van onderwijs; hierna: „wetsbesluit nr. 297/94”); inzonderheid artikel 309, met het opschrift „Onderwijs katholieke godsdienst”, waarin is bepaald dat het katholieke godsdienstonderwijs in niet-universitaire onderwijsinstellingen in alle vormen en op alle niveaus wordt geregeld door de overeenkomst tussen de Italiaanse Republiek en de Heilige Stoel en het aanvullende protocol daarbij, en dat de docenten voor dit onderwijs „jaarlijks in overleg met de diocesane bisschop door de directeur van de onderwijsinstelling worden aangesteld”.

C.C.N.L. (Contratto collettivo nazionale di lavoro) Scuola (nationale collectieve arbeidsovereenkomst Onderwijs) van 27 november 2007; hierna: „onderwijscao”). Artikel 40 van de onderwijscao bepaalt het volgende: „Docenten katholieke godsdienst worden volgens de regeling van artikel 309 van wetsbesluit nr. 297 van 1994 bij overeenkomst voor een jaar aangesteld; deze overeenkomst wordt verlengd indien de door de geldende wetsbepalingen voorgeschreven voorwaarden en vereisten vervuld blijven.”

Legge del 18 luglio 2003, n. 186 - Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado (wet inzake de rechtspositie van docenten katholieke godsdienst in alle vormen en niveaus van onderwijs; hierna: „wet nr. 186/03”); inzonderheid artikel 3, waarin is bepaald dat kandidaten voor het vergelijkend onderzoek dat destijds voor de vaste aanstelling

van docenten katholieke godsdienst werd georganiseerd over een bekwaamheidsattest moeten beschikken dat is afgegeven door de voor het betreffende gebied bevoegde bisschop, en dat de aanstelling van de voor het vergelijkend onderzoek geslaagde kandidaten, bij overeenkomst voor onbepaalde tijd, wordt beslist door de regionale bestuurder in overleg met de diocesane bisschop. Lid 9 van dit artikel bepaalt uitdrukkelijk dat intrekking van het bekwaamheidsattest door de diocesane bisschop een grond tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst vormt.

De overeenkomst tussen de Italiaanse onderwijsinstanties en de Italiaanse Bisschoppenconferentie voor katholiek godsdienstonderwijs in openbare scholen, dat op 14 december 1985 is ondertekend; inzonderheid artikel 2, lid 5, waarin is bepaald dat „katholiek godsdienstonderwijs wordt verzorgd door docenten die een bekwaamheidsattest hebben verkregen van de diocesane bisschop, dat niet is ingetrokken; deze docenten worden na overleg met de diocesane bisschop door de bevoegde onderwijsinstanties aangesteld overeenkomstig de nationale wetgeving. [...]”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoekers, YT e.a., zijn docenten katholieke godsdienst die door verweerder, het Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca bij arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd zijn aangesteld. Om precies te zijn bestaat de arbeidsverhouding tussen verzoekers en verweerder in aanstellingen voor een jaar, die automatisch worden verlengd overeenkomstig artikel 40, lid 5, van de onderwijscao van 29 november 2007. Verzoekers hebben van de diocesane bisschop een bekwaamheidsattest verkregen, dat niet is ingetrokken.
- 2 Verzoekers zijn aangeworven op basis van regionale ranglijsten die per bisdom zijn opgesteld, en op voorstel van de diocesane bisschop door de onderwijsinstantie aangesteld. Alle betrokken overeenkomsten voor bepaalde tijd hebben een totale looptijd van meer dan 36 maanden, en in enkele gevallen meer dan 20 jaar.
- 3 Op 31 juli 2015 hebben verzoekers beroep ingesteld bij de Tribunale di Napoli, en daarbij omzetting van hun overeenkomsten voor bepaalde tijd in overeenkomsten voor onbepaalde tijd, en subsidiair schadevergoeding gevorderd. Daarnaast is de federatie GILDA-UNAMS in het geding tussengekomen, een vakbond die partij is bij de onderwijscao van 29 november 2007.
- 4 In zijn verweer heeft het Ministero betoogd dat het beroep niet-ontvankelijk en ongegrond is.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 5 Richtlijn 1999/70 is in Italiaans recht omgezet bij wetsbesluit nr. 368/01, waarvan artikel 5, lid 4-bis, in de versie die ten tijde van de feiten in het hoofdgeding gold, inzonderheid bepaalde dat de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd werd omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd indien deze, na een opeenvolging van overeenkomsten voor bepaalde tijd tussen dezelfde werkgever en dezelfde werknemer, een totale duur van zesendertig maanden overschreed. De bovenvermelde bepaling is in essentie overgenomen in artikel 19 van het latere wetsbesluit nr. 81/15.
- 6 De in het vorige punt aangehaalde artikelen, en met name de bepaling over de omzetting in een overeenkomst voor onbepaalde tijd, is evenwel niet van toepassing op werknemers in overheidsdienst. Ten aanzien van deze werknemers bepaalt artikel 36 van wetsbesluit nr. 165/01 in het bijzonder dat overheidsorganen uitsluitend in geval van tijdelijke of uitzonderlijke behoeften personeel kunnen aanwerven bij overeenkomst voor bepaalde tijd, en dat schending van dwingende bepalingen op dit gebied hoe dan ook niet kan leiden tot de totstandkoming van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd; in een dergelijk geval heeft de werknemer recht op schadevergoeding. De enige sanctie die aan het overheidsorgaan kan worden opgelegd is derhalve dat de door de werknemer geleden schade wordt vergoed.
- 7 Overeenkomsten die op het vlak van onderwijs zijn gesloten voor bepaalde tijd ter vervanging van onderwijzend en administratief, technisch en ondersteunend personeel zijn evenwel van de toepassing van wetsbesluit nr. 165/01 uitgesloten ingevolge artikel 10, lid 4-bis, daarvan, dat is ingevoerd bij decreto-legge del 13 maggio 2011, n. 70 (wetgevend besluit nr. 70 van 13 mei 2011). Deze uitsluiting is ook in artikel 29, lid 2, van wetsbesluit nr. 81/15 opgenomen.
- 8 De in het nationaal recht vastgestelde belemmeringen en sancties voor opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd zijn derhalve niet van toepassing op de onderwijssector.
- 9 Over docenten katholieke godsdienst zoals verzoekers merkt de verwijzende rechter op dat hun arbeidsverhoudingen zonder meer precair zijn en bescherming ontberen. Artikel 309 van wetsbesluit nr. 297/94 bepaalt immers dat de directeur van de onderwijsinstelling de docenten voor het katholieke godsdienstonderwijs, na overleg met de diocesane bisschop, per jaar aanstelt volgens de bepalingen van de overeenkomst tussen de Italiaanse Republiek en de Heilige Stoel en de overeenkomsten tussen de Italiaanse onderwijsinstanties en de Italiaanse Bisschoppenconferentie voor katholiek godsdienstonderwijs in openbare scholen. Volgens de betrokken overeenkomsten moeten docenten katholieke godsdienst van de diocesane bisschop een bekwaamheidsattest hebben verkregen dat niet is ingetrokken, en worden zij in overleg met laatstgenoemde aangesteld door de bevoegde onderwijsinstanties.

- 10 Daarnaast merkt de verwijzende rechter over docenten katholieke godsdienst die zijn aangeworven in het kader het enige vergelijkende onderzoek dat ooit heeft plaatsgevonden op, dat de intrekking van het bekwaamheidsattest door de bevoegde diocesane bisschop voor hen een grond tot ontbinding van de arbeidsverhouding vormt in de zin van artikel 3, lid 9, van wet nr. 186/03 inzake katholiek godsdienstonderwijs.
- 11 Dezelfde rechter wijst eveneens op een conflict tussen de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Sciotto, C-331/17, ter zake van de uitlegging van clause 5 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, en de Italiaanse Corte costituzionale (grondwettelijk hof), die in zijn arrest nr. 248/18 heeft geoordeeld dat „op grond van de vaste nationale en Unierechtspraak moet worden bevestigd dat het voor de volledige overheidssector niet mogelijk is om overeenkomsten voor bepaalde tijd om te zetten in overeenkomsten voor onbepaalde tijd”. Hieruit volgt dat de nationale rechter in de verschillende overheidssectoren nooit arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd tot stand kan brengen, ook niet indien maatregelen ter voorkoming van misbruik in de zin van clause 5 van de raamovereenkomst inzake overeenkomsten voor bepaalde tijd ontbreken.
- 12 De verwijzende rechter vraagt zich daarom af of de Italiaanse wetgeving tot omzetting van richtlijn 1999/70/EG verenigbaar is met clause 5 van de raamovereenkomst in de bijlage bij de genoemde richtlijn, artikel 21 van het Handvest, en met richtlijn 2000/78/EG, voor zover docenten katholieke godsdienst daarin anders worden behandeld dan andere docenten.
- 13 Met de eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende te vernemen of de verschillende behandeling die aan docenten katholieke godsdienst wordt voorbehouden kan worden aangemerkt als discriminatie op grond van godsdienst in de zin van artikel 21 van het Handvest en richtlijn 2000/78/EG, of dat de omstandigheid dat het aan de docent katholieke godsdienst verleende bekwaamheidsattest kan worden ingetrokken een geldige reden vormt om een dergelijk verschil in behandeling te rechtvaardigen.
- 14 Met de tweede prejudiciële vraag – die afhankelijk is van het oordeel van het Hof of er al dan niet sprake is van discriminatie in de zin van de in de eerste vraag vermelde bepalingen – wenst de verwijzende rechter te vernemen welke instrumenten hij heeft om de gevolgen van een dergelijke discriminatie weg te nemen, en of er een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met het verwerende overheidsorgaan tot stand moet worden gebracht, gezien het feit dat alle andere docenten dan docenten katholieke godsdienst een vaste aanstelling hebben gekregen, dat wil zeggen dat zij bij overeenkomst voor onbepaalde tijd door het overheidsorgaan in vaste dienst zijn genomen, dankzij de speciale wervingscampagne van wet nr. 107 van 13 juli 2015.

- 15 Met de derde prejudiciële vraag wenst deze rechter te vernemen of clause 5 van de raamovereenkomst eraan in de weg staat dat er voor de onderwijssector, en inzonderheid voor docenten katholieke godsdienst, geen maatregelen bestaan om misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd te voorkomen, en of de omstandigheid dat overleg met de diocesane bisschop moet worden gepleegd een objectieve reden in de zin van clause 5, lid 1, onder a, van de kaderovereenkomst kan vormen.
- 16 Tot slot wenst de verwijzende rechter met de vierde prejudiciële vraag te vernemen of, indien het Hof vaststelt dat inbreuk is gemaakt op clause 5 van de raamovereenkomst, de nationale bepalingen die verhinderen dat een overeenkomst voor bepaalde tijd automatisch wordt omgezet in een overeenkomst voor onbepaalde tijd indien de arbeidsverhouding een bepaalde duur overschrijdt, op grond van artikel 21 van het Handvest, clause 4 van de raamovereenkomst en artikel 1 van richtlijn 2000/78/EG buiten toepassing kunnen worden gelaten.