

**Zaak C-326/19**

**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:**

23 april 2019

**Verwijzende rechter:**

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

28 november 2018

**Verzoekende partij:**

EB

**Verwerende partijen:**

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR

Università degli Studi Roma Tre

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Beroep tot nietigverklaring van het besluit van 21 november 2017 houdende de „Beslissing op het verzoek om verlenging van de onderzoeksovereenkomst voor bepaalde tijd van het type A, overeenkomstig artikel 20, lid 8, van d.lgs. nr. 75 van 2017” en van circulaire nr. 3/2017 van de Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (minister voor Vereenvoudiging en openbaar bestuur), alsmede tot vaststelling van het recht van verzoeker om voor onbepaalde tijd als onderzoeker te worden aangesteld of om te worden beoordeeld overeenkomstig artikel 24, lid 5, van wet nr. 240 van 2010, teneinde in aanmerking te komen voor een vaste aanstelling als toegevoegd hoogleraar.

## Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag

Verenigbaarheid van artikel 29, lid 2, onder d), en artikel 29, lid 4, van wetsbesluit nr. 81 van 15 juni 2015, artikel 36, leden 2 en 5, van decreto legislativo nr. 165 van 30 maart 2001, en artikel 24, leden 1 en 3, van wet nr. 240 van 30 december 2010, met clause 5 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG.

## Prejudiciële vragen

1) Verzet clause 5 van de raamovereenkomst 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, met het opschrift „Maatregelen ter voorkoming van misbruik”, mede gelet op het gelijkwaardigheidsbeginsel en ondanks het feit dat voor de lidstaten geen algemene verplichting geldt om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd om te zetten in overeenkomsten voor onbepaalde tijd, zich ertegen dat een nationale regeling als die van artikel 29, lid 2, onder d), en artikel 29, lid 4, van wetsbesluit nr. 81 van 15 juni 2015, en artikel 36, leden 2 en 5, van wetsbesluit nr. 165 van 30 maart 2001 academische onderzoekers die zijn aangesteld bij overeenkomst voor bepaalde tijd van drie jaar, welke voor twee jaar kan worden verlengd overeenkomstig artikel 24, lid 3, onder a), van wet nr. 240 van 2010, uitsluit van de mogelijkheid om de overeenkomst vervolgens om te zetten in een overeenkomst voor onbepaalde tijd?

2) Verzet clause 5 van de raamovereenkomst 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, met het opschrift „Maatregelen ter voorkoming van misbruik”, mede gelet op het gelijkwaardigheidsbeginsel en ondanks het feit dat voor de lidstaten geen algemene verplichting geldt om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd om te zetten in overeenkomsten voor onbepaalde tijd, zich ertegen dat een nationale regeling als die van artikel 29, lid 2, onder d), en artikel 29, lid 4, van wetsbesluit nr. 81 van 15 juni 2015, en artikel 36, leden 2 en 5, van wetsbesluit nr. 165 van 30 maart 2001 door de rechter van de betrokken lidstaat aldus wordt toegepast dat het recht op het behoud van het dienstverband toekomt aan personen die bij een overheidsinstantie werkzaam zijn middels een flexibele arbeidsovereenkomst waarop het arbeidsrecht van toepassing is, terwijl dit recht in het algemeen niet wordt toegekend aan het personeel met een overeenkomst voor bepaalde tijd dat door die overheidsinstantie is aangesteld op basis van het bestuursrecht, en het nationale recht (als gevolg van voornoemde nationale bepalingen) niet voorziet in andere doeltreffende maatregelen ter bestraffing van het misbruik dat van dat personeel wordt gemaakt?

3) Verzet clause 5 van de raamovereenkomst 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, met het opschrift „Maatregelen ter voorkoming van misbruik”, mede gelet op het gelijkwaardigheidsbeginsel en ondanks het feit dat voor de lidstaten geen algemene verplichting geldt om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd om te zetten in overeenkomsten voor onbepaalde tijd, zich tegen [...] een nationale regeling als die van artikel 24, leden 1 en 3, van wet nr. 240 van 30 december 2010, volgens welke tussen onderzoekers en universiteiten overeenkomsten voor bepaalde tijd worden gesloten en verlengd voor in totaal vijf jaar (drie jaar, eventueel verlengd met twee jaar), onder de voorwaarde dat de overeenkomst wordt gesloten „binnen de mogelijkheden van de beschikbare middelen voor het programmeren van activiteiten van onderzoek, onderwijs, aanvullend onderwijs en diensten voor studenten”, terwijl voor verlenging als voorwaarde wordt gesteld dat „de verrichte onderwijs- en onderzoeksactiviteiten positief zijn beoordeeld”, zonder objectieve en transparante criteria vast te stellen om na te gaan of de sluiting en de verlenging van deze overeenkomsten werkelijk beantwoorden aan een bestaande behoefte, of daarmee de nagestreefde doelstelling kan worden behaald, en of de sluiting en de verlenging van deze overeenkomsten daartoe noodzakelijk zijn, welke regeling derhalve een concreet risico met zich brengt dat misbruik van dergelijke overeenkomsten wordt gemaakt, en daardoor niet in overeenstemming is met het doel en het nuttige effect van de raamovereenkomst?

### **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 (hierna: „richtlijn 1999/70”); inzonderheid clause 5 van de raamovereenkomst in de bijlage daarbij.

Aanbeveling van de Commissie van 11 maart 2005 betreffende het Europese Handvest voor Onderzoekers en betreffende een Gedragscode voor de Rekrutering van Onderzoekers (2005/251/EG).

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Legge del 30 dicembre 2010, n. 240, „Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario” (wet nr. 240 van 30 december 2010 houdende bepalingen betreffende de organisatie van universiteiten, academisch personeel en personeelswerving, alsmede delegatie aan de regering van de bevordering van de kwaliteit en de efficiëntie van het universiteitssysteem”; hierna: „wet nr. 240/2010”). Meer in het bijzonder wordt in artikel 24, met het opschrift „Onderzoekers voor bepaalde tijd” in de eerste twee leden bepaald dat universiteiten voor het verrichten van onderzoeks- en onderwijsactiviteiten arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd kunnen sluiten met kandidaten die zij hebben gekozen door middel van openbare

selectieprocedures waarvoor deze universiteiten een reglement hebben opgesteld. Deze procedures worden bekendgemaakt in de Gazzetta Ufficiale (Italiaans staatsblad) en op de site van de universiteit, die van het ministerie en die van de Europese Unie, en voor de toelating daartoe is de graad van doctor of een vergelijkbare graad vereist. Daarnaast worden voorafgaand aan de selectie de graad, het curriculum en de wetenschappelijke productie van de kandidaat onderzocht. Volgens lid 3 van artikel 24 kunnen de betrokken overeenkomsten de volgende vormen hebben: „a) overeenkomsten voor drie jaar, die eenmaal met slechts twee jaar kunnen worden verlengd, indien de verrichte onderwijs- en onderzoeksactiviteiten positief zijn beoordeeld” (onderzoeksovereenkomst type A), of „b) overeenkomsten voor drie jaar, die worden voorbehouden aan kandidaten die gebruik hebben gemaakt van de onder a) bedoelde overeenkomsten” of aan kandidaten „die de nationale wetenschappelijke kwalificatie hebben behaald die toegang geeft tot de functies van gewoon of toegevoegd hoogleraar” (onderzoeksovereenkomst type B). Ten aanzien van onderzoekers van het type B die de wetenschappelijke kwalificatie hebben behaald zal de universiteit in het derde jaar van de betrokken overeenkomst beoordelen of zij als toegevoegd hoogleraar in vaste dienst kunnen worden genomen; indien deze beoordeling een positieve uitkomst heeft, zullen deze onderzoekers na de uiterste datum van hun overeenkomst worden aangesteld als toegevoegde hoogleraren.

Decreto legislativo del 25 maggio 2017, n. 75, „Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 [...]” (wetsbesluit nr. 75 van 25 mei 2017, houdende wijzigingen van en aanvullingen op wetsbesluit nr. 165 van 30 maart 2001”; hierna: „wetsbesluit nr. 75/2017”). In het bijzonder wordt in artikel 20, met het opschrift „Beëindiging van de onzekere arbeidsomstandigheden in overheidsdienst”, in lid 1 bepaald dat overheidsorganen, om een einde te maken aan onzekere arbeidsomstandigheden en minder gebruik te maken van overeenkomsten voor bepaalde tijd, in de driejarige periode van 2018 tot en met 2020 personeel voor onbepaalde tijd kunnen aanstellen dat „a) na de datum van inwerkingtreding van wet nr. 124 van 2015 op grond van een overeenkomst voor bepaalde tijd in dienst is bij het aanwervende overheidsorgaan [...]; b) met betrekking tot dezelfde activiteiten voor bepaalde tijd is aangesteld middels vergelijkende onderzoeken, die ook kunnen hebben plaatsgevonden bij andere overheidsorganen dan het aanwervende overheidsorgaan; c) op 31 december 2017 in de voorgaande acht jaar ten minste drie jaar in dienst is geweest van het onder a) bedoelde aanwervende overheidsorgaan”. Daarnaast kunnen de overheidsdiensten volgens lid 2 van artikel 20 binnen hetzelfde tijdvak van drie jaar onder bepaalde voorwaarden vergelijkende onderzoeken organiseren die worden voorbehouden aan personeel dat „a) na de datum van inwerkingtreding van wet nr. 124 van 2015 een flexibele arbeidsovereenkomst heeft met het overheidsorgaan dat het vergelijkend onderzoek organiseert; b) op 31 december 2017 in de voorgaande acht jaar ten minste drie jaar in dienst is geweest van het onder a) bedoelde aanwervende overheidsorgaan”. Volgens lid 8 van dit artikel kunnen de overheidsorganen de flexibele arbeidsverhoudingen met de personen die aan de in de leden 1 en 2 beschreven procedures deelnemen verlengen tot aan

de sluiting van die procedures. Tot slot bepaalt lid 9 van artikel 20 dat dit artikel „niet van toepassing [is] op de aanwerving van onderwijzend, administratief, technisch en ondersteunend personeel van openbare onderwijsinstellingen”, en dat gesubsidieerde onderzoekers van openbare onderzoeksinstituten daarentegen onder de werkingssfeer van lid 2 van dit artikel vallen.

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 de werknemers in overheidsdienst; hierna: „wetsbesluit nr. 165/2001”). In het bijzonder wordt in artikel 3, met het opschrift „Statutair personeel”, in lid 2 het volgende bepaald: „op de arbeidsverhoudingen van hoogleraren en universitair onderzoekers voor bepaalde dan wel onbepaalde tijd blijven de respectieve daarvoor geldende regelingen van toepassing zo lang geen specifieke, organieke regelgeving op dit gebied wordt vastgesteld”. Artikel 36 van dit wetsbesluit bepaalt in de eerste twee leden, in de formulering die op 22 juni 2017 gold, dat overheidsorganen normaal gesproken uitsluitend gebruik maken van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, doch uitsluitend ter dekking van tijdelijke of uitzonderlijke behoeften gebruik kunnen maken van in de wet voorziene flexibele vormen van overeenkomsten voor de aanstelling van personeel. Lid 5 van dit artikel bepaalt: „In elk geval kan schending van dwingende bepalingen betreffende de aanstelling of de tewerkstelling van werknemers door de overheidsorganen niet leiden tot de totstandkoming van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd met die overheidsorganen, onverminderd alle aansprakelijkheid en sancties. De betrokken werknemer heeft aanspraak op vergoeding van de schade die het gevolg is van arbeid in strijd met dwingende bepalingen. [...]”. Lid 5-quater van dit artikel bepaalt dat arbeidsovereenkomsten die in strijd met artikel 36 zijn gesloten, nietig zijn. Lid 5-quinquies bepaalt tot slot dat het betrokken artikel „onverminderd lid 5, niet van toepassing [is] op de aanwerving voor bepaalde tijd van onderwijzend, administratief, technisch en ondersteunend personeel van openbare onderwijsinstellingen [...]”.

Decreto legislativo del 15 giugno 2015, n. 81, „Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183” (wetsbesluit nr. 81 van 15 juni 2015 tot organieke regeling van arbeidsovereenkomsten en herziening van de wetgeving betreffende arbeidstaken, overeenkomstig artikel 1, lid 7, van wet nr. 183 van 10 december 2014; hierna: „wetsbesluit nr. 81/2015”). In het bijzonder bepaalt artikel 19 – in de op de onderhavige zaak toepasselijke versie die gold voordat deze bepaling bij decreto legge (voorlopig wetsbesluit) nr. 87/2018 werd gewijzigd – dat de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd tussen dezelfde werkgever en dezelfde werknemer, als gevolg van opeenvolgende overeenkomsten, een totale duur van 36 maanden niet mag overschrijden. Artikel 29, lid 2, onder d), van dit wetsbesluit, dat sinds 12 augustus 2018 van toepassing is, bepaalt dat „[e]veneens van de werkingssfeer van dit hoofdstuk zijn uitgesloten: [...] d) overeenkomsten voor bepaalde tijd die zijn gesloten

overeenkomstig wet nr. 240 van 30 december 2010”. Tot slot bepaalt lid 4 van dit laatste artikel: „Artikel 36 van wetsbesluit nr. 165 van 2001 blijft hoe dan ook van toepassing”.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Verzoeker, EB, is academisch onderzoeker voor bepaalde tijd aan de Università degli Studi Roma Tre.
- 2 Na een vergelijkend onderzoek in de zin van artikel 24, lid 2, van wet nr. 240/2010 met goed gevolg te hebben doorlopen is hij als onderzoeker voor bepaalde tijd aangesteld op grond van een overeenkomst voor drie jaar, die slechts eenmaal met ten hoogste twee jaar kan worden verlengd. In oktober 2014 heeft hij eveneens de nationale wetenschappelijke kwalificatie met betrekking tot vakgebied Ius/10 - Bestuursrecht behaald overeenkomstig artikel 16 van deze wet.
- 3 Voordat zijn overeenkomst afliep heeft verzoeker zijn faculteit verzocht om deze met twee jaar te verlengen. Dit verzoek werd op 14 mei 2015 ingewilligd.
- 4 In de twee daarop volgende jaren heeft de faculteit Rechtsgeleerdheid van Roma Tre, wat specifiek de vakgroep bestuursrecht betreft, twee onderzoekers met een overeenkomst voor onbepaalde tijd die de nationale wetenschappelijke kwalificatie voor het tweede niveau hadden behaald, als toegevoegd hoogleraar aangesteld overeenkomstig wet nr. 240/2010. Voor onderzoekers voor bepaalde tijd zijn dergelijke procedures niet georganiseerd.
- 5 Op 8 november 2017 heeft verzoeker een verzoek tot verlenging van zijn overeenkomst ingediend op grond van artikel 20, lid 8, van wetsbesluit nr. 75/2017, met het argument dat de bepalingen van dit artikel ook van toepassing zijn op onderwijzend personeel aan de universiteit, en heeft hij de Università degli Studi Roma Tre verzocht om met ingang van 2018 de in lid 1 van dit wetsbesluit bedoelde consolideringsprocedure in te leiden.
- 6 Deze universiteit heeft verzoekers verzoek bij besluit van 21 november 2017 afgewezen omdat volgens haar artikel 20, lid 8, van wetsbesluit nr. 75/2017 niet van toepassing is op onderzoekers met een overeenkomst voor bepaalde tijd, en universiteiten ingevolge wet nr. 240/2010 niet langer gebruik kunnen maken van de eerder geldende procedures die bedoeld zijn voor onderzoekers met een overeenkomst voor onbepaalde tijd.
- 7 Bij beroep dat op 6 december 2017 is betekend en op 11 december 2017 bij de griffie is ingekomen, is verzoeker tegen dit besluit en circulaire nr. 3/2017 van de Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione opgekomen en heeft hij nietigverklaring daarvan gevorderd. Daarnaast vordert verzoeker vaststelling van zijn recht om als onderzoeker voor onbepaalde tijd te worden aangesteld of om te worden beoordeeld overeenkomstig in artikel 24, lid 5, van

wet nr. 240/2010, teneinde in aanmerking te komen voor een vaste aanstelling als toegevoegd hoogleraar.

- 8 De Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca en de Università degli Studi Roma Tre vorderen verwerping van het beroep.

### **Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding**

- 9 Verzoeker voert aan dat artikel 20 van wetsbesluit nr. 75/2017 algemene gelding heeft, in die zin dat deze regeling ook van toepassing is op statutaire arbeidsverhoudingen en dus ook op onderzoekers van het type A. Aangezien in de litigieuze circulaire nr. 3/2017 is geoordeeld dat het betrokken artikel niet van toepassing is op statutaire werknemers, is zij in strijd met de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de bijlage bij richtlijn 1999/70, die strikte voorwaarden verbindt aan de mogelijkheid voor werkgevers om gebruik te maken van overeenkomsten voor bepaalde tijd, door te eisen dat daarvoor objectieve gronden bestaan om misbruik te voorkomen.
- 10 Verzoeker stelt dat indien wordt geoordeeld dat het bovenvermelde artikel niet van toepassing is op onderzoekers met een overeenkomst voor bepaalde tijd, dit zou leiden tot een ongelijke behandeling ten opzichte van onderzoekers van openbare onderzoeksinstituten, voor wie daarentegen wel de mogelijkheid bestaat om in vaste dienst te worden genomen.
- 11 Verzoeker betoogt vervolgens dat indien overeenkomstig wet nr. 240/2010 gesloten overeenkomsten voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, lid 2, onder d), van wetsbesluit nr. 81/2015 van de toepassing van de in dit wetsbesluit bedoelde regeling inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd worden uitgesloten – en met name van de toepassing van de bepaling volgens welke de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd een totale duur van 36 maanden niet mag overschrijden –, dit niet verenigbaar is met het Unierecht, wegens het ontbreken van objectieve gronden om de academisch onderzoeker voor bepaalde tijd aan te stellen, met name wanneer de arbeidsverhouding de termijn van drie jaar kan overschrijden, zoals in de situatie van verzoeker het geval was. In dit laatste geval zou de arbeidsverhouding waarvan de totale duur 36 maanden overschrijdt niet voldoen aan het vereiste dat de behoefte van de werkgever van tijdelijke aard is.
- 12 Artikel 24, lid 5, van wet nr. 240/2010, voor zover daarin aan onderzoekers van het type A die de nationale wetenschappelijke kwalificatie hebben behaald niet de mogelijk wordt geboden om te worden beoordeeld met het oog op een vaste aanstelling als toegevoegd hoogleraar, is volgens verzoeker derhalve in strijd met het beginsel van non-discriminatie als bedoeld in clause 4 van de raamovereenkomst in de bijlage bij richtlijn 1999/70.
- 13 Tot slot beroept verzoeker zich eveneens op het Unierechtelijke beginsel van gelijkwaardigheid, op grond waarvan bij gebreke van een andere gunstige bepaling moet worden verwezen naar gevallen van werknemers op wie het

arbeidsrecht van toepassing is (voor wie de arbeidsverhouding automatisch naar onbepaalde tijd wordt omgezet), onderwijzers (voor wie een rangordesysteem en andere procedures voor vaste aanstelling bestaan), en andere werknemers in de overheidssector (waarop artikel 20 van wetsbesluit nr. 75/2017 van toepassing is).

- 14 Università degli Studi Roma Tre, verweerster, betoogt dat artikel 20 van wetsbesluit nr. 75/2017 niet op statutair personeel, zoals academische onderzoekers, van toepassing is op grond van artikel 3, lid 2, van wetsbesluit nr. 165/2001. Volgens haar leidt deze bepaling niet tot ongelijke behandeling tussen onderzoekers van type A en andere werknemers, zoals gesubsidieerde onderzoekers van onderzoekinstellingen, aangezien laatstgenoemden niet onder de categorie statutair personeel vallen.
- 15 Voorts is het volgens verweerster redelijk dat wet nr. 240/2010 verschillende regelingen bevat voor onderzoekers van het type B en die van het type A, aangezien eerstgenoemden meer onderzoekservaring hebben opgedaan.

#### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing**

- 16 De verwijzende rechter vraagt zich af of artikel 29, lid 2, onder d), en artikel 29, lid 4, van wetsbesluit nr. 81/2015 en artikel 36, leden 2 en 5, van wetsbesluit nr. 165/2001, specifiek met betrekking tot het geval van academische onderzoekers als bedoeld in artikel 24, lid 3, onder a), van wet nr. 240/2010 („onderzoekers van het type A”), verenigbaar zijn met clause 5 van de raamovereenkomst in de bijlage bij richtlijn 1999/70.
- 17 Artikel 29, lid 2, onder d), van wetsbesluit nr. 81/2015 sluit immers uit dat de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd van deze werknemers wordt omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, in afwijking van de algemene regeling in hetzelfde wetsbesluit volgens welke, ten tijde dat de betrokken feiten zich voordeden, overeenkomsten voor bepaalde tijd een totale duur van 36 maanden niet mochten overschrijden en bij het overschrijden van deze duur automatisch werden omgezet in overeenkomsten voor onbepaalde tijd.
- 18 Lid 4 van dit artikel verwijst weer naar artikel 36 van wetsbesluit nr. 165/2001, dat in lid 2 bepaalt dat de overheidsorganen uitsluitend ter dekking van tijdelijke of uitzonderlijke behoeften gebruik kunnen maken van bij wet vastgestelde flexibele vormen van overeenkomsten om personeel aan te stellen, en in lid 5 dat: „[i]n elk geval [...] schending van dwingende bepalingen betreffende de aanstelling of de tewerkstelling van werknemers door de overheidsorganen niet [kan] leiden tot de totstandkoming van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd met die overheidsorganen, onverminderd alle aansprakelijkheid en sancties. De betrokken werknemer heeft aanspraak op vergoeding van de schade die het gevolg is van arbeid in strijd met dwingende bepalingen. [...]” Ook deze laatste bepaling sluit derhalve uitdrukkelijk uit dat de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd wordt omgezet naar een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd.



- 19 In dit verband wijst de verwijzende rechter naar het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-184/15, waarin de Unierechter als volgt heeft geoordeeld: „Een regeling die voor de openbare sector voorziet in een absoluut verbod van omzetting van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, kan evenwel slechts in overeenstemming met de raamovereenkomst worden geacht indien de interne rechtsorde van de betrokken lidstaat voor de betrokken sector voorziet in een andere effectieve maatregel ter voorkoming, en in voorkomend geval ter bestraffing, van het misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd” In hetzelfde arrest heeft het Hof eveneens geoordeeld dat clausule 5, lid 1, van de raamovereenkomst in de bijlage bij richtlijn 1999/70 „aldus [moet] worden uitgelegd dat deze clausule zich ertegen verzet dat een nationale regeling [...] door de nationale rechterlijke instanties van de betrokken lidstaat zo wordt toegepast dat bij misbruik van opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd het recht op behoud van het dienstverband toekomt aan personen die bij een overheidsinstantie werkzaam zijn middels een arbeidsovereenkomst, op wie het arbeidsrecht van toepassing is, terwijl dit recht in het algemeen niet wordt toegekend aan het personeel dat bij die overheidsinstantie werkzaam is op basis van het bestuursrecht, tenzij er in het nationale recht sprake is van een andere doeltreffende maatregel ter bestraffing van het misbruik dat wordt gemaakt van dat personeel, hetgeen ter beoordeling van de nationale rechter staat”.
- 20 Uit artikel 20 van wetsbesluit nr. 75/2017 volgt dat in het Italiaanse recht personen die op grond van een flexibele arbeidsovereenkomst bij een overheidsinstantie werkzaam zijn, op wie het arbeidsrecht van toepassing is, recht hebben op behoud van het dienstverband. Verzoeker, als onderzoeker, behoort evenwel tot het personeel dat op basis van het bestuursrecht werkzaam is.
- 21 Voor laatstgenoemde categorie van personen voorziet de nationale rechtsorde volgens de verwijzende rechter in geen andere doeltreffende maatregel, als alternatief voor de omzetting van de arbeidsverhouding, om misbruik van het gebruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd te bestraffen. De enige maatregel die daartoe doeltreffend zou zijn, zou immers vervangende schadevergoeding voor het feit dat geen arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd tot stand is gekomen, zijn.
- 22 Het in punt 18 hierboven geïllustreerde rechtsmiddel van schadevergoeding als bedoeld in artikel 36, lid 5, van wetsbesluit nr. 165/2001 vormt derhalve geen doeltreffende maatregel, aangezien dit rechtsmiddel inhoudt dat een forfaitair bedrag voor de schade wordt vastgesteld, die louter als schadeloosstelling dient. Bescherming door vervangende schadevergoeding, of door herstel in natura, wordt derhalve niet gewaarborgd.
- 23 Volgens de verwijzende rechter bevat het genoemde artikel 36, voor zover daarin is bepaald dat schending van dwingende bepalingen betreffende de aanstelling van werknemers door overheidsorganen niet tot gevolg kan hebben dat met deze overheidsorganen arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd tot stand worden

gebracht, meerdere aspecten die twijfel doen rijzen over de verenigbaarheid daarvan met het Unierecht, met name in de specifieke context van de onderhavige zaak.

- 24 Verzoeker heeft immers met succes een selectieprocedure doorlopen – zoals die van artikel 24 van wet nr. 240/2010, waarbij het beginsel van goed bestuur in acht is genomen – naar aanleiding waarvan een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd tot stand is gekomen. Dit vormt misbruik van de overeenkomst voor bepaalde tijd en dus schending van het beginsel als bedoeld in artikel 36, lid 1, dat in de onderhavige zaak wordt onderzocht, volgens hetwelk overheidsorganen uitsluitend personeel aanwerven met arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. De verwijzende rechter herinnert eraan dat volgens lid 2 van dit artikel uitsluitend „ter dekking van tijdelijke of uitzonderlijke behoeften” gebruik kan worden gemaakt van andere soorten overeenkomsten.
- 25 Uit het bovenstaande blijkt derhalve dat door toepassing van artikel 36, leden 2 en 5 van wetsbesluit nr. 165/2001 de werknemer niet alleen geen arbeidsovereenkomst heeft, omdat die niet wordt omgezet, en maar ook geen beschikking heeft over een doeltreffende bescherming door schadevergoeding, hetgeen in strijd is met artikel 5 van de raamovereenkomst in de bijlage bij richtlijn 1999/70, en met gelijkwaardigheidsbeginsel, het doeltreffendheidsbeginsel en het beginsel van de afschrikkende werking. In dit verband verwijst de verwijzende rechter eveneens naar het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Sciotto, C-331/17.
- 26 De verwijzende rechter vraagt zich eveneens af of artikel 24, leden 1 en 3, van wet nr. 240/2010, volgens welke overeenkomsten voor onderzoekers drie jaar duren en met twee jaar kunnen worden verlengd, verenigbaar is met het Unierecht.
- 27 De verlenging van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd moeten ingevolge clause 5, lid 1, onder a), van de raamovereenkomst in de bijlage bij richtlijn 1999/70 immers worden gerechtvaardigd door objectieve redenen, aangezien een nationale regeling volgens welke in het algemeen gebruik kan worden gemaakt van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, niet volstaat, zoals het Hof van Justitie ook in het bovenvermelde arrest heeft geoordeeld.
- 28 Tot slot kunnen volgens de verwijzende rechter noch budgettaire eisen van overheidsorganen, noch een voorwaarde dat „de verrichte onderwijs- en onderzoeksactiviteiten positief zijn beoordeeld”, die aan de verlenging voor twee jaar is gesteld, rechtvaardigen dat geen geschikte maatregelen zijn vastgesteld om misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd te voorkomen, zoals clause 5 van de voornoemde raamovereenkomst voorschrijft.