



Datum van inontvangstneming : 17/07/2025

Zaak C-253/25

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 2025

Verwijzende rechter:

Juzgado de lo Social n.º 3 de Murcia (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 maart 2025

Verzoekster:

AIMS

Verweerster:

Ayuntamiento de Murcia

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Arbeidsgeschil in eerste aanleg waarin een ambtenaar in tijdelijke dienst de omzetting vordert van zijn arbeidsverhouding in de overheidssector in een vaste arbeidsverhouding.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, strekkende tot uitlegging van 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, alsook van de rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot deze richtlijn. De vraag rijst ook of, wanneer een nationale instantie een prejudiciële vraag aan het Hof voorlegt, de andere nationale administratieve en gerechtelijke autoriteiten verplicht zijn om de bij hen aanhangige procedures te schorsen indien de beslissing in deze procedures afhangt

van het arrest dat het Hof in de prejudiciële procedure zal wijzen, zelfs indien de nationale wetgeving niet in een dergelijke schorsing voorziet of deze verbiedt.

Prejudiciële procedures

1) Indien, ondanks dat punt 115 van het **arrest van het Hof van 13 juni 2024**, gevoegde zaken C-331/22 en C-332/22, bepaalt dat omzetting van een ambtenaar die slachtoffer is van misbruik, alleen mogelijk is wanneer een dergelijke omzetting geen uitlegging contra legem van het nationale recht impliceert, voor zover: (i) richtlijn 1999/70 en clause 5 van de raamovereenkomst de verplichting opleggen om misbruik dat onverenigbaar is met richtlijn 1999/70 te bestraffen met een sanctiemaatregel die evenredig en voldoende doeltreffend en afschrikkend is om de naleving van de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst en het nuttige effect ervan te waarborgen, (ii) en het arrest van het **Hof (Grote kamer) van 8 maart 2022, zaak C-205/2020, zaak NE tegen Fürstenfeld**, vaststelt dat *het beginsel van voorrang van het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het de nationale autoriteiten slechts verplicht om een nationale regeling die deels in strijd is met het vereiste van evenredigheid van sancties, buiten toepassing te laten voor zover dit noodzakelijk is om de oplegging van evenredige sancties mogelijk te maken* (zie punt 57).

Wanneer een lidstaat, zoals Spanje, richtlijn 1999/70 niet heeft omgezet in zijn nationale recht in de publieke sector, en er geen sanctiemaatregel in zijn nationale wetgeving is die garandeert dat de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst worden nageleefd, zijn de nationale autoriteiten dan verplicht om het misbruik te bestraffen door nationale wetgeving die in strijd is met het vereiste van evenredigheid van sancties buiten toepassing te laten, op zodanige wijze dat deze autoriteiten, om het doel en het nuttige effect van richtlijn 1999/70 niet te ondermijnen en de volle werking ervan te waarborgen, kunnen instemmen met de omzetting van een misbruik opleverende tijdelijke arbeidsverhouding in een vaste arbeidsverhouding, zelfs indien deze omzetting een uitlegging *contra legem* van het nationale recht impliceert?

2) Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord:

Is het in overeenstemming met het Unierecht dat de rechtstreekse werking wel wordt erkend door **het arrest van het Hof van 8 maart 2022**, gevoegde zaken C-331/22 en C-332/22, met betrekking tot richtlijn 2014/67/EU, en niet wordt erkend met betrekking tot richtlijn 1999/70/EG, wanneer beide, volgens vaste rechtspraak van het Hof, verplichten om misbruik te bestraffen met een doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregel, aangezien artikel 20 van richtlijn 2014/67/EU bepaalt dat *de regels vaststellen om inbreuken op de nationale bepalingen uit hoofde van deze richtlijn te bestraffen en de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deze regels worden toegepast en nageleefd*, en artikel 2 van richtlijn 1999/70/EG bepaalt dat *de lidstaten alle*

nodige maatregelen moeten nemen om te allen tijde de resultaten te waarborgen die door de richtlijn in clause 5 van de raamovereenkomst zijn vastgesteld?

3) Subsidiair, hoe valt de in het arrest van het **Hof van 13 juni 2024** vervatte stelling – namelijk dat omzetting alleen mogelijk is indien deze niet in strijd met het nationale recht (contra legem) is – te rijmen met de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke:

„de raamovereenkomst, [...], aldus moet worden uitgelegd dat zij, voor zover de interne rechtsorde van de betrokken lidstaat voor de betrokken sector niet voorziet in een andere effectieve maatregel ter voorkoming, en in voorkomend geval ter bestraffing, van het misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, in de weg staat aan de toepassing van een nationale wettelijke regeling die alleen voor de publieke sector geldt en voorziet in een absoluut verbod van omzetting in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, die in werkelijkheid „permanente en blijvende behoeften” van de werkgever dekken en moeten worden geacht een misbruik op te leveren” (zie **arresten van het Hof van 4 juli 2006, Zaak C-212/04, [REDACTED] punt 106**; van 14 september 2016, zaken C-184/15 en C-197/15, **punt 41**; van 25 oktober 2018, C-331/17, **punten 70 en 71**; **beschikking van het Hof van 30 september 2020, C-135/20 of 13 januari 2022, C-282/2019, van 22 februari 2024, gevoegde zaken C-59/22, C-110/22 en C-159/22**, en eveneens het arrest van het Hof zelf van 13 juni 2024, **punten 98 en 110**).

4) Kan een selectieprocedure met een onzekere uitkomst worden beschouwd als een sanctiemaatregel die de naleving waarborgt van de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst, wanneer zij (1) niet de garantie biedt dat alle ambtenaren in tijdelijke dienst die het slachtoffer zijn van misbruik in strijd met de richtlijn, een vaste aanstelling krijgen; (2) de oproeping tot deelname willekeurig en onvoorspelbaar is, aangezien deze afhankelijk is van de discretionaire beoordeling, de grillen of de wil van de overheidswerkgever die verantwoordelijk is voor het misbruik; (3) en de procedure geen enkele sanctie of nadelig of negatief effect inhoudt voor de betrokken overheidswerkgever, die hem ervan zou weerhouden om zijn tijdelijke werknemers te blijven misbruiken?

5) Is een nationale regeling in strijd met clause 5.^a van de raamovereenkomst wanneer deze als sanctiemaatregel uitsluitend voorziet in de betaling aan ambtenaren bij beëindiging of afloop van de arbeidsverhouding en in het geval dat het slachtoffer van misbruik niet slaagt voor de selectieprocedure om een vaste aanstelling te verkrijgen, van een schadevergoeding die is vastgesteld op 20 dagen per dienstjaar met een maximum van 12 maandsalarissen, zonder dat – zoals vereist door het arrest van het Hof van 7 maart 2018, [REDACTED] en zijn beschikking van 8 januari 2024, C-278/23 –, vereist is dat deze schadevergoeding gepaard gaat met een compensatie voor het verlies van kansen, noch van enig ander aanvullend effectief en afschrikkend sanctiemechanisme?

6) Schendt het feit dat het Spaanse recht van het slachtoffer van misbruik verlangt dat hij de geleden schade bewijst, het gemeenschapsrechtelijke doeltreffendheidsbeginsel, voor zover deze door de nationale wetgeving opgelegde bewijsvereiste het voor ambtenaren praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maakt om hun recht op volledige vergoeding van de schade die zij hebben geleden als gevolg van het misbruik door de overheidswerkgever van opeenvolgende tijdelijke contracten uit te oefenen, en daarmee de mogelijkheid ondermijnt om de gevolgen van een dergelijke schending van het Unierecht uit te wissen?

7) Aangezien er in het Spaanse recht, binnen de publieke sector, geen effectieve maatregelen bestaan om het misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd op doeltreffende, evenredige en afschrikkende wijze te bestraffen – in tegenstelling de situatie in de particuliere sector of in het algemeen, waar tijdelijke werknemers in vaste dienst worden genomen of een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd krijgen wanneer zij binnen een periode van 30 maanden meer dan 24 maanden voor dezelfde werkgever hebben gewerkt –, terwijl deze clausule 5 de toepassing verhindert van de nationale regeling die, uitsluitend in de publieke sector, een absoluut verbod inhoudt om een opeenvolging van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die in feite tot doel hadden om te voorzien in „permanente en blijvende behoeften” van de werkgever en derhalve als misbruik moeten worden aangemerkt, om te zetten in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

Zou het, met het oog op het voorkomen dat misbruik in de publieke sector zonder sanctie blijft en ter verwezenlijking van de doelstellingen en het nuttig effect van clausule 5 van de raamovereenkomst, in overeenstemming zijn met richtlijn 1999/70/EG om ook in deze sector tot omzetting in vaste dienst over te gaan, zelfs indien een dergelijke omzetting een contra legem-interpretatie van het nationale recht zou inhouden?

8) Wanneer een nationale autoriteit een prejudiciële vraag voorlegt aan het Hof, zijn de overige nationale administratieve en gerechtelijke autoriteiten dan verplicht de bij hen aanhangige procedures te schorsen indien de beslissing in deze procedures afhangt van het arrest dat het Hof in de prejudiciële procedure zal wijzen, ook al voorziet de nationale wetgeving niet in een dergelijke schorsing of verbiedt zij deze?

9) Aangezien het begrip „werknemer” een autonoom begrip is dat eigen is aan het EU-recht, moet dan worden aangenomen dat, wanneer richtlijn 1999/70 en de raamovereenkomst of de in toepassing daarvan gewezen arresten van het Hof verwijzen naar een tijdelijke werknemer, zij verwijzen naar alle ambtenaren, ongeacht de klasse of de categorie waartoe zij behoren, of zij nu een arbeidsovereenkomst hebben of tijdelijke ambtenaren dan wel statutair personeel in de openbare gezondheidszorg zijn, zodat de richtlijn en de arresten van het Hof van toepassing zijn op alle tijdelijke werknemers in de publieke sector, ook al zijn zij gewezen met betrekking tot een specifieke klasse of categorie ambtenaren?

10) Vereist het EU-recht, met name richtlijn 1999/70 en richtlijn 2012/29, dat, in geval van misbruik dat onverenigbaar is met clause 5 van de raamovereenkomst, er onmiddellijk maatregelen worden genomen om de werknemer die het slachtoffer is van het misbruik te beschermen en te voorkomen dat hij opnieuw slachtoffer wordt of wordt geïntimideerd of onderworpen aan represailles door de overheidswerkgever die verantwoordelijk is voor het misbruik? Of zorgt het EU-recht er juist voor dat het slachtoffer van misbruik overgeleverd wordt aan de betrokken overheidswerkgever, die de situatie van misbruik van tijdelijke situatie voortzet door hem in dienst te houden totdat de overheidsinstantie besluit een ambtenaar in vaste dienst aan te stellen in die functie, waardoor de werknemer die het slachtoffer is van misbruik gedurende deze periode in een onbeschermd en kwetsbare situatie ten opzichte van de werkgever blijft verkeren, gekenmerkt door onzekerheid, ontbering en psychisch lijden, een gebrek aan arbeids- en sociale rechten, en persoonlijke, familiale en maatschappelijke precariteit?

11) Wanneer een lidstaat richtlijn 1999/70 en de raamovereenkomst in de publieke sector niet in nationaal recht heeft omgezet, noch een sanctiemaatregel heeft vastgesteld om de naleving van de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst in deze sector te waarborgen, en wanneer ook de regelgeving inzake de aansprakelijkheid van de overheidsinstanties en de daarin voorziene schadevergoedingen de naleving van deze doelstellingen niet waarborgen, kunnen de nationale autoriteiten zich dan beroepen op het ontbreken van doeltreffende en evenredige sanctiemaatregelen en van passende schadevergoedingen in de interne regelgeving, om hun verplichting om misbruik dat onverenigbaar is met clause 5 van de raamovereenkomst te bestraffen, niet na te komen – en dus het gepleegde misbruik geheel ongestraft te laten?

12) Kan worden gesteld dat een schadevergoeding voldoet aan de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst, namelijk het voorkomen en tegengaan van misbruik van arbeidsovereenkomsten in de publieke sector, wanneer de verantwoordelijke voor het misbruik een overheidswerkgever is die enerzijds over miljoenenbudgetten beschikt, waardoor de betaling van een financiële schadevergoeding aan werknemers die het slachtoffer zijn van misbruik hem niet afschrikt van het blijven plegen van dergelijke misbruiken; anderzijds, aangezien het om een overheidsinstantie gaat, het uiteindelijk de burgers zijn die via hun belastingen de financiële gevolgen van de betaling van deze schadevergoedingen dragen en niet de werkgever zelf, dat wil zeggen de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het misbruik; en ten slotte, wanneer deze autoriteiten er belang bij hebben dat de overheidswerkgever de schadevergoeding betaalt, om hun imago of politieke loopbaan niet te schaden?

13) Garandeert een schadevergoeding de naleving van de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst wanneer de nationale wetgeving als voorwaarde stelt dat het slachtoffer van misbruik het bestaan van de schade of nadeel als gevolg van zijn tijdelijke aanstelling bewijst, of maakt deze bewijsvereiste het voor ambtenaren die het slachtoffer zijn van misbruik juist vrijwel onmogelijk of buitensporig moeilijk om hun rechten uit te oefenen?

14) Kunnen de gerechtelijke autoriteiten, nadat zij hebben vastgesteld dat er sprake is van misbruik in strijd met clausule 5 van de raamovereenkomst, het slachtoffer verplichten een nieuwe vordering in te stellen om de passende sanctie vast te stellen – in dit geval een schadevergoeding die reeds is gevorderd bij het aanvechten van de beëindiging van de aanstelling of bij het verzoek om toepassing van richtlijn 1999/70 –, wanneer dit voor de werknemer die het slachtoffer van misbruik is procedurele nadelen met zich meebrengt, met name in de vorm van kosten, tijdsduur en voorschriften inzake procesvertegenwoordiging, die de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten buitensporig moeilijk kunnen maken?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikelen 21, 47 en 54.
- Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden 1989, punten 7 en 10, eerste alinea.
- Raamovereenkomst gesloten door het EVV, UNICE en CEEP inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999, clausules 2, 3 en 5.
- Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het informatiesysteem interne markt („de IMI-verordening”), artikel 20.
- Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- *Grondwet*

Artikel 103, lid 3, van de Grondwet bepaalt dat de wet het ambtenarenstatuut en de toegang tot overheidsfuncties regelt overeenkomstig de beginselen van verdienste en bekwaamheid.

- *Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 5/2015, van 30 oktober, tot goedkeuring van de herziene tekst van het Spaanse basisstatuut van het overheidspersoneel (EBEP)*

Artikel 10.2 EBEP bepaalt dat de selectieprocedures voor ambtenaren in tijdelijke dienst openbaar zijn, in elk geval worden beheerst door de beginselen van gelijkheid, verdienste, bekwaamheid, openbaarheid en spoed, en tot doel hebben de onmiddellijke invulling van de functie. De aanstelling die voortvloeit uit deze selectieprocedures, geeft in geen geval recht op de status van vaste ambtenaar.

Artikel 11.3 EBEP bepaalt op zijn beurt dat de procedures voor de selectie van personeel openbaar zijn en in alle gevallen onderworpen aan de beginselen van gelijkheid, verdienste en bekwaamheid. Bij tijdelijke werknemers geldt tevens het beginsel van spoed, om tegemoet te komen aan uitdrukkelijk gerechtvaardigde overwegingen van noodzakelijkheid en spoedeisendheid.

Voorts luiden de artikelen 61.6 en 61.7 EBEP als volgt:

6. De selectiesystemen voor ambtenaren in vaste dienst zijn die van examen en vergelijkend onderzoek-examen, die in elk geval een of meer proeven moeten omvatten om de bekwaamheid van de kandidaten te bepalen en de rangorde vast te stellen.

Alleen op grond van de wet kan, bij wijze van uitzondering, het vergelijkend onderzoek worden toegepast, dat uitsluitend bestaat uit de beoordeling van verdiensten.

7. De selectiesystemen voor personeel in vaste dienst zijn die van examen, vergelijkend onderzoek-examen, met de in de vorige alinea vastgestelde kenmerken, of vergelijkend onderzoek voor de beoordeling van verdiensten.

Er wordt tevens verwezen naar, hoewel de inhoud ervan niet wordt aangehaald, de artikelen 10.4 en 61.4 EBEP, alsook artikel 20 van het kaderstatuut van statutair personeel in de openbare gezondheidszorg, goedgekeurd bij wet 55/2003 van 16 december 2003.

- *Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 2/2015, van 23 oktober 2015 tot goedkeuring van de herziene tekst van de wet houdende het werknemersstatuut (ET)*

Artikel 15.5 ET bepaalt dat werknemers die binnen een periode van 30 maanden meer dan 24 maanden, al dan niet aaneengesloten, waren aangesteld om dezelfde of een andere functie te bekleden in dezelfde onderneming of dezelfde groep van ondernemingen, op basis van ten minste twee overeenkomsten voor bepaalde tijd, ofwel rechtstreeks ofwel via terbeschikkingstelling door uitzendbureaus, onder dezelfde of verschillende contractuele voorwaarden voor bepaalde tijd, de hoedanigheid van werknemer in vaste dienst verkrijgen.

- *Wet 20/2021 van 28 december betreffende dringende maatregelen om tijdelijke dienstverbanden in de overheidssector te verminderen*

Er wordt verwezen naar artikel 2, dat de procedure voor de bestending van tijdelijke dienstverbanden regelt, evenals de vergoeding die moet worden betaald aan tijdelijke werknemers die deze procedures niet met succes doorlopen.

Korte beschrijving van de feiten en het hoofdgeding

- 1 Verzoekster werkt al meer dan 23 jaar voor de Ayuntamiento de Murcia (gemeente Murcia), op dezelfde standplaats en functie. Zoals al het tijdelijk personeel is zij, overeenkomstig de nationale wetgeving, in dienst getreden via een selectieprocedure die gebaseerd was op de beginselen van gelijkheid, verdienste, openbaarheid en vrije mededinging.
- 2 Verzoekster vordert in wezen dat wordt vastgesteld dat er sprake is van misbruik van haar tijdelijke arbeidsovereenkomst en dat haar tijdelijke arbeidsverhouding wordt omgezet in een vaste arbeidsverhouding.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 3 Verzoekster voert aan dat richtlijn 1999/70 niet is omgezet in het Spaanse recht voor wat betreft de publieke sector en dat, aangezien de Spaanse wetgeving geen doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor deze sector bevat om de naleving van de doelstellingen van clausule 5 van de bij deze richtlijn gevoegde raamovereenkomst te waarborgen, in deze sector dezelfde sanctie moet worden toegepast als in de nationale particuliere sector. Deze maatregel bestaat uit de omzetting van een misbruik opleverende tijdelijke arbeidsverhouding in een vaste arbeidsverhouding, hetzij door toekenning van de status van vaste ambtenaar met een arbeidsovereenkomst, hetzij door omzetting in een vaste arbeidsverhouding die vergelijkbaar is met die van vaste werknemers, zonder deze status te verkrijgen, maar met dezelfde rechten en arbeidsvoorwaarden als deze laatsten, waaronder het recht dat hun dienstverband niet kan worden beëindigd of dat ze niet kunnen worden ontslagen, behalve om dezelfde redenen die gelden voor vergelijkbare ambtenaren in vaste dienst.
- 4 Verzoekster vordert eveneens dat de overheidswerkgever wordt veroordeeld tot vergoeding van de schade en het nadeel die zij heeft geleden als gevolg van het misbruik waarvan zij het slachtoffer is geworden, alsook wegens de stelselmatige schending van haar rechten tijdens die misbruik opleverende preciaire arbeidssituatie. Die vergoeding zou onmiddellijk en/of bij haar ontslag moeten worden betaald.
- 5 Voor wat betreft verweerster, zijn er geen argumenten van deze partij opgenomen in de verwijzingsbeslissing.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

Inleidende opmerkingen

- 6 Onlangs heeft dezelfde Juzgado de lo Social n.º 3 de Murcia (arbeidsrechtbank nr. 3 Murcia, Spanje) een verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend bij het Hof (Zaak C-201/25) dat we nu moeten preciseren en aanvullen. Na de verwijzingsbeslissing in die zaak heeft de Derde kamer of de Kamer voor administratieve geschillen van de Tribunal Supremo op 25 februari 2025 een arrest gewezen in cassatieberoep 4436/2024, dat kennelijk in strijd is met het Unierecht en de twijfels van deze rechtbank over de uitlegging van richtlijn 1999/70 en de raamovereenkomst vergroot, en daarmee de noodzaak voor het Hof om de betekenis en reikwijdte ervan te verduidelijken.

De uitdrukking „voor zover een dergelijke omzetting geen uitlegging contra legem van het nationale recht impliceert”

- 7 Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat, wanneer er sprake is van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, het **noodzakelijk** is dat maatregelen kunnen worden genomen die een effectieve en gelijkwaardige bescherming van de werknemers waarborgen, teneinde dit misbruik naar behoren te **bestrafen**, de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken en te allen tijde de resultaten van de richtlijn te waarborgen, zonder dat het doel of het nuttige effect van de richtlijn en de raamovereenkomst in gevaar worden gebracht, die tot doel heeft preciaire situaties voor werknemers te voorkomen en het recht op werkzekerheid te waarborgen, wat als een essentieel onderdeel van de bescherming van werknemers wordt beschouwd (zie in dit verband de arresten van 14 september 2016, [REDACTED] C-16/15, EU:C:2016:679, punten 26 en 27, en 19 maart 2020, [REDACTED] e.a., hierna: „arrest [REDACTED] C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punten 53, 54, 55, 58, 59, 83, 85, 86 en 88).
- 8 In Spanje heeft de nationale wetgever, in tegenstelling tot wat in de publieke sector het geval is, in de particuliere sector wel voorzien in sancties voor misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Artikel 15.5 ET voorziet namelijk in de omzetting van een misbruik opleverende tijdelijke arbeidsverhouding in een vaste arbeidsverhouding als sanctie voor het misbruik.
- 9 In de publieke sector hebben de Spaanse rechterlijke instanties daarentegen met veel moeilijkheden te kampen. Laten we het probleem uitleggen.
- 10 Enerzijds verplichten richtlijn 1999/70 en de raamovereenkomst deze rechterlijke instanties om overheidsinstanties die misbruik maken van tijdelijke aanstellingen te bestraffen met een doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctie om de preciaire situatie van werknemers te voorkomen en het recht op werkzekerheid te waarborgen, wat als een essentieel onderdeel van de bescherming van werknemers wordt beschouwd, waardoor, indien deze rechterlijke instanties misbruik niet bestraffen onder het voorwendsel dat het Spaanse recht geen effectieve

maatregelen kent om misbruik ten aanzien van overheidspersoneel te bestraffen, dit afbreuk zou doen aan het doel en het nuttige effect van de raamovereenkomst (zie arrest van 14 september 2016, [REDACTED], C-184/15 en C-197/15, EU:C:2016:680, punt 49).

- 11 Anderzijds zijn de mogelijke sanctiemaatregelen die in Spanje zijn vastgesteld – zoals het organiseren van openbare selectieprocedures om de vacatures van tijdelijke ambtenaren te vervullen of de eventuele maximale schadevergoedingen bij beëindiging van het dienstverband of ontslag van deze tijdelijke werknemers die het slachtoffer zijn van misbruik – door het Hof aangemerkt als strijdig met de genoemde richtlijn en de raamovereenkomst. Het Hof heeft dan ook verklaard dat de volgende maatregelen niet in overeenstemming zijn met richtlijn 1999/70, aangezien zij niet de naleving van de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst waarborgen:
 - i) Het aanblijven van slachtoffers van misbruik in overheidsbetrekkingen totdat hun functie wordt overgenomen door een ambtenaar in vaste dienst of wordt opgeheven volgens de reglementaire procedures (arrest van 13 juni 2024, DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, C-331/22 en C-332/22, hierna: „arrest DG Ambtenarenzaken”, EU:C:2024:496, punt 91).
 - ii) Selectieprocedures – ook niet bestendigingsprocedures zoals vastgelegd in wet 20/2021 – zelfs als ze gepaard gaan met een schadevergoeding op het moment van beëindiging van het dienstverband, aangezien deze procedures geen sancties of nadelige gevolgen met zich meebrengen voor de overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor het misbruik en het resultaat ervan onzeker is, waardoor de werkzekerheid van het slachtoffer van misbruik niet wordt gewaarborgd (arrest DG de la Función Pública, punten 75 tot en met 77).
 - iii) De omzetting van een tijdelijke werknemer die het slachtoffer is van misbruik in een „werknemer zonder vast dienstverband voor onbepaalde tijd”, aangezien deze moet worden beschouwd als een werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in de zin van de raamovereenkomst en derhalve onder het toepassingsgebied daarvan valt (arrest van 22 februari 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e.a., C-59/22, C-110/22 en C-159/22, hierna: „arrest Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid”, EU:C:2024:149, leden 78 en 82).
 - iv) De betaling van een financiële vergoeding op het moment van beëindiging van het dienstverband, ontslag of afloop van de arbeidsverhouding (arrest DG de la Función Pública, punt 80).

- v) Een schadevergoeding die beperkt is tot een vooraf bepaalde bovengrens (arrest DG de la Función Pública, punt 84).
 - vi) De aansprakelijkheid voor onrechtmatige handelingen van overheidswerkgevers (arrest Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, punten 109 tot en met 115).
- 12 Bijgevolg draagt het Hof de Spaanse gerechtelijke autoriteiten op om over te gaan tot de omzetting van de misbruik opleverende tijdelijke arbeidsverhouding in een vaste arbeidsverhouding. In het arrest Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid heeft het Hof zelfs ondubbelzinnig verklaard dat clause 5 van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat, bij gebreke van passende maatregelen in het nationale recht om misbruik van opeenvolgende tijdelijke overeenkomsten, waaronder overeenkomsten zonder vast dienstverband voor onbepaalde tijd die achtereenvolgens worden verlengd, te voorkomen en in voorkomend geval te bestraffen, de omzetting van deze tijdelijke overeenkomsten in vaste overeenkomsten een dergelijk maatregel zou kunnen vormen. Het is in voorkomend geval aan de nationale rechter om de vaste nationale rechtspraak te wijzigen indien deze berust op een uitlegging van de nationale bepalingen – inclusief de grondwettelijke bepalingen – die onverenigbaar is met de doelstellingen van richtlijn 1999/70 en met name van clause 5.
 - 13 Het Hof heeft echter in zijn arrest DG de la Función Pública besloten dat de omzetting van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd in arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor onbepaalde tijd een dergelijke maatregel kan vormen, voor zover deze omzetting geen uitlegging contra legem van het nationale recht impliceert.
 - 14 Welnu, de omzetting in vaste dienstverbanden wordt door de hogere gerechtelijke autoriteiten afgewezen met het argument dat tijdelijk personeel dat het slachtoffer is van misbruik (dat al jaren in deze sector werkt, dezelfde functies bekleedt als het vaste personeel, dezelfde taken en opdrachten uitvoert, met dezelfde verplichtingen en verantwoordelijkheden, na te zijn geselecteerd via toelatingsprocedures op basis van verdienste, bekwaamheid en vrije mededinging) niet met succes dezelfde selectieprocedure hebben doorlopen als het vaste personeel of het personeel in vaste dienst, waarbij deze autoriteiten stellen dat de omzetting in strijd is met de Spaanse grondwet en de nationale wetgeving.
 - 15 Daarentegen vestigt de verwijzende rechter de aandacht van het Hof op het feit dat de Spaanse grondwet op geen enkel moment vereist dat de toegang tot openbare ambten via een examen, een vergelijkend onderzoek-examen of een vergelijkend onderzoek voor de beoordeling van verdiensten moet plaatsvinden, maar zich beperkt, wat de systemen voor toegang tot overheidsbetrekkingen betreft, tot een verwijzing naar hetgeen door de wetgever is vastgesteld, weliswaar met de eis dat de toegang altijd op basis van verdienste en bekwaamheid plaatsvindt.

- 16 In verband met de hierboven uiteengezette overwegingen moet erop worden gewezen dat de verklaring van het Hof in zijn arrest DG de la Función Pública dat omzetting slechts mogelijk is voor zover zij geen uitlegging contra legem van het nationale recht impliceert, volgens ons in tegenspraak is:
- a) Met het arrest van 8 maart 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rechtstreekse werking) (C-205/20, hierna: „arrest Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld”, EU:C:2022:168), gewezen door de Grote kamer van het Hof, waarin staat:
 - i) dat, voor zover een richtlijn vereist dat de daarin vastgestelde sancties evenredig zijn, deze rechtstreekse werking heeft en dus door particulieren voor de nationale rechterlijke instanties kan worden ingeroepen tegen een lidstaat die dit artikel niet correct in nationaal recht heeft omgezet (punt 32) en
 - ii) dat het beginsel van voorrang van het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het de nationale autoriteiten slechts verplicht om een nationale regeling die deels in strijd is met het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties, buiten toepassing te laten voor zover dit noodzakelijk is om de oplegging van evenredige sancties mogelijk te maken (punt 57).
 - b) Met het arrest DG de la Función Pública, dat in punt 110 de nationale rechter toestaat om op eigen initiatief nationale bepalingen die onverenigbaar zijn met de richtlijn buiten toepassing te laten, doordat daarin wordt geoordeeld dat, indien de verwijzende rechter bovendien van oordeel is dat de vaste rechtspraak van het Tribunal Supremo zich tegen een dergelijke omzetting verzet, de verwijzende rechter die rechtspraak van het Tribunal Supremo buiten toepassing moet laten indien deze is gebaseerd op een uitlegging van de bepalingen van de Grondwet die onverenigbaar is met de doelstellingen van de richtlijn en met name met clause 5 van de raamovereenkomst.
 - c) Met het arrest Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, waarin wordt geoordeeld dat clause 5 van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat, bij gebreke van passende maatregelen in het nationale recht om misbruik van opeenvolgende tijdelijke arbeidsovereenkomsten overeenkomstig deze clause 5 te voorkomen en, in voorkomend geval, te bestraffen, met inbegrip van overeenkomsten zonder vaste dienstbetrekking voor onbepaalde tijd die achtereenvolgens worden verlengd, de omzetting van deze tijdelijke overeenkomsten in overeenkomsten met een vaste dienstbetrekking een dergelijke maatregel kan vormen. Het is in voorkomend geval aan de nationale rechter om de vaste nationale rechtspraak te wijzigen indien deze berust op een uitlegging van de nationale bepalingen – inclusief de

grondwettelijke bepalingen – die onverenigbaar is met de doelstellingen van richtlijn 1999/70 en met name van clause 5.

- d) Met de vaste rechtspraak van het Hof zelf, volgens welke de raamovereenkomst aldus worden uitgelegd dat zij, voorzover de interne rechtsorde van de betrokken lidstaat voor de betrokken sector niet voorziet in een andere effectieve maatregel ter voorkoming, en in voorkomend geval ter bestraffing, van het misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, in de weg staat aan de toepassing van een nationale wettelijke regeling die alleen voor de openbare sector geldt en voorziet in een absoluut verbod van omzetting in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, die in werkelijkheid „permanente en blijvende behoeften” van de werkgever dekken en moeten worden geacht een misbruik op te leveren (zie de arresten van 4 juli 2006, [REDACTED] e.a., C-212/04, EU:C:2006:443, punt 105, en van 13 januari 2022, MIUR en Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3).
 - e) Met het arrest van 27 juni 2024, [REDACTED] (C-41/23, EU:C:2024:554), dat is gewezen na het arrest DG de la Función Pública, waarin duidelijk wordt gesteld dat er ofwel een sanctie op misbruik staat of dat de misbruik opleverende tijdelijke arbeidsverhouding moet worden omgezet in een vaste arbeidsverhouding, doordat daarin wordt verklaard dat clause 5, lid 1, van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat deze zich verzet tegen een nationale regelgeving op grond waarvan de arbeidsverhouding van honoraire rechters en officieren van justitie herhaaldelijk kan worden verlengd zonder dat, om misbruik van deze verlengingen te beperken, wordt voorzien in doeltreffende en afschrikkende sancties of de omzetting van de arbeidsverhouding van deze rechters en officieren van justitie in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd.
- 17 Bovendien laat de stelling dat omzetting alleen mogelijk is voor zover deze geen uitlegging contra legem van het nationale recht impliceert, het aan de lidstaten over om een fundamenteel sociaal recht van de Europese werknemers, namelijk het recht op werkzekerheid, te waarborgen en te beschermen.
- 18 In dit verband is artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 1999/70 onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig, aangezien het verplicht om alle nodige maatregelen te nemen om te allen tijde de door die richtlijn beoogde resultaten te waarborgen en een einde te maken aan de schending van het Unierecht. Er zij aan herinnerd dat het Hof heeft geoordeeld dat, zelfs wanneer een richtlijn de lidstaten een zekere beoordelingsmarge laat bij het vaststellen van de uitvoeringsbepalingen, een bepaling van die richtlijn als nauwkeurig en onvoorwaardelijk kan worden beschouwd wanneer zij, zoals in het onderhavige geval, de lidstaten in ondubbelzinnige bewoordingen een nauwkeurige resultaatsverplichting oplegt waaraan geen voorwaarde is verbonden met betrekking tot de toepassing van de daarin vervatte regel.

- 19 Alleen door rechtstreekse werking toe te kennen aan de verplichting om misbruik dat onverenigbaar is met richtlijn 1999/70 te bestraffen met een sanctie die evenredig en voldoende doeltreffend en afschrikkend is om de naleving van de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst en het nuttige effect ervan te waarborgen, waarbij de nationale autoriteiten verplicht worden om nationale bepalingen die in strijd zijn met het vereiste van evenredigheid van sancties buiten toepassing te laten en hen de bevoegdheid te verlenen om de omzetting van een tijdelijke arbeidsverhouding in een vaste arbeidsverhouding te bevelen, ook al impliceert deze omzetting een uitlegging *contra legem* van het nationale recht:
- a) Wordt de absurditeit vermeden dat juist de staat die zijn verplichting tot tijdige en formele omzetting van een bepaalde richtlijn niet is nagekomen, van deze niet-nakoming profiteert (arrest van 24 januari 2012, [REDACTED] C-282/10, EU:C:2012:33, punt 38).
 - b) Wordt het doel en het nuttige effect van clause 5 van de raamovereenkomst en de verwezenlijking van het door dit Unierecht voorgeschreven resultaat gewaarborgd, zoals niet alleen blijkt uit artikel 288, derde alinea, VWEU, maar ook uit artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 1999/70 (zie in die zin het arrest [REDACTED] punt 59).
 - c) Wordt de naleving van het beginsel van voorrang van het Unierecht, zoals bevestigd door de Grote kamer van het Hof in zijn arrest *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, gewaarborgd doordat het vereiste van evenredigheid van de sancties wordt geacht rechtstreeks van toepassing te zijn. De voorrang van het Unierecht moet aldus worden uitgelegd dat het de nationale autoriteiten de verplichting oplegt om een nationale regeling die inbreuk maakt op het in een richtlijn neergelegde vereiste van evenredigheid van de sancties, buiten toepassing te laten wanneer dit noodzakelijk is om evenredige sancties te kunnen opleggen.
 - d) Wordt naleving van de artikelen 21, 47 en 54 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en van de punten 7 en 10, eerste alinea, van het Gemeenschapshandvest van de grondrechten van de werknemers van 1989, gewaarborgd, in de zin van de arresten van 17 april 2018, [REDACTED] (C-414/16, hierna „arrest [REDACTED]” EU:C:2018:257, punt 78), en 20 februari 2024, X (Geen motivering van de beëindiging) (C-715/20, EU:C:2024:139, punt 80), waarin wordt geoordeeld dat artikel 47 van het Handvest, betreffende het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, op zichzelf volstaat en niet hoeft te worden verduidelijkt door bepalingen van Unierecht of van nationaal recht, om particulieren een als zodanig inroepbaar recht te verlenen.
- 20 In dit verband is de rechtstreekse werking van de verplichting om misbruik dat onverenigbaar is met clause 5 van de raamovereenkomst te bestraffen, en dus de verplichting van de nationale autoriteiten om, indien nodig, op eigen initiatief nationale bepalingen die de toepassing van doeltreffende, evenredige en

afschrikkende sancties ter voorkoming van misbruik en ter bestrijding van een dergelijk misbruik in de publieke sector verhinderen, buiten toepassing te laten, zonder dat zij om de voorafgaande afschaffing daarvan via wetgeving of een andere grondwettelijke procedure moeten verzoeken of daarop moeten wachten, reeds door het Hof bevestigd (zie in dit verband het arrest van 23 april 2009, [REDACTED] e.a., C-378/07 tot en met C-380/07, hierna: „arrest [REDACTED] EU:C:2009:250, punten 191 tot en met 195).

- 21 In clause 5, lid 1, van de raamovereenkomst wordt aan de lidstaten een algemene doelstelling opgelegd, namelijk het voorkomen van een dergelijk misbruik, waarbij zij echter vrij worden gelaten in de keuze van de middelen om dit doel te bewerkstelligen, waaruit volgt dat de lidstaten op grond van deze bepaling een beoordelingsmarge hebben om dit doel te bereiken, mits zij het door het Unierecht vereiste resultaat waarborgen, zoals niet alleen volgt uit artikel 249, derde alinea, EG, maar ook uit artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 1999/70, uitgelegd in het licht van overweging 17 in die richtlijn (zie in die zin arrest [REDACTED] e.a., punt 68).
- 22 Bovendien streeft de raamovereenkomst, en met name artikel 8, lid 3, ervan, zoals in punt 112 van het arrest [REDACTED] is opgemerkt, een doel na dat deel uitmaakt van de fundamentele doelstellingen die zijn vermeld in artikel 136, eerste alinea, EG, in de derde alinea van de preambule van het EG-Verdrag en in de punten 7 en 10, eerste alinea, van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden van 1989, waarnaar bovengenoemde bepaling van het Verdrag verwijst, en die verband houden met de verbetering – door onderlinge opwaartse aanpassing – van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden en met het bestaan van een adequate sociale bescherming van de werkenden, in casu werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd.
- 23 Door de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst te koppelen aan de fundamentele beginselen en rechten die zijn vastgelegd in de Verdragen van de Unie en in het Gemeenschapsstatuut van de sociale grondrechten van werknemers, kunnen deze doelstellingen, die met clause 5 van de raamovereenkomst worden nagestreefd, rechtstreeks werking hebben, aangezien het Hof heeft verklaard dat de Verdragen van de Unie, in tegenstelling tot gewone internationale verdragen, een nieuwe rechtsorde hebben gecreëerd die sinds de inwerkingtreding van die verdragen deel uitmaakt van het rechtssysteem van de lidstaten en bindend is voor hun rechterlijke instanties (zie in die zin de arresten van 5 februari 1963, van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, blz. 23; 15 juli 1964, [REDACTED] 6/64, EU:C:1964:66, blz. 1158 en 1159, en 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, EU:C:2021:1034, punt 245).
- 24 Bovendien maakt de koppeling van deze doelstellingen van clause 5 met de beginselen en rechten die zijn vastgelegd in de punten 7 en 10 van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van werknemers van 1989 alsook in het Verdrag, de toepassing mogelijk van artikel 47 van het Handvest van

de grondrechten van de Europese Unie betreffende effectieve rechterlijke bescherming, dat op zichzelf voldoende is en niet door andere bepalingen van het Unierecht of het nationale recht hoeft te worden uitgewerkt om aan particulieren een subjectief recht dat als zodanig kan worden ingeroepen toe te kennen, zodat de nationale rechterlijke instantie verplicht is om, overeenkomstig haar bevoegdheden, de rechtsbescherming te waarborgen die voor justitiabelen voortvloeit uit het bepaalde in de punten 7 en 10, eerste alinea, van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werknemers van 1989 en artikel 47 van het Handvest, en de volledige doeltreffendheid van deze bepalingen te waarborgen, waarbij zij, indien nodig, elke daarmee strijdige nationale bepaling buiten toepassing laat (arrest [REDACTED] punten 78, 79 en 82).

- 25 Kortom, aangezien het beginsel van effectieve rechtsbescherming een algemeen beginsel van Unierecht vormt, dat overigens in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is erkend, staat het, bij ontbreken van een maatregel waarmee richtlijn 1999/70 naar behoren in Spaans recht is omgezet tijdens voormelde periode, aan de nationale rechterlijke instanties om de rechtsbescherming die voor de justitiabelen uit het Unierecht voortvloeit, te verzekeren en de volle werking daarvan te waarborgen (arrest van 22 december 2010, [REDACTED] C-444/09 en C-456/09, EU:C:2010:819, punt 75).

Kritiek op het arrest van het Tribunal Supremo van 25 februari 2025

- 26 Op grond van de bovenstaande overwegingen is de verwijzende rechter het niet eens met de redenering in het arrest van 25 februari 2025 van het Tribunal Supremo (zie punt 6 van deze samenvatting). In dat arrest stelde het Tribunal Supremo het volgende:

„[...] (i) Bij de beoordeling of sprake is van misbruik van tijdelijke dienstverbanden moet worden nagegaan of deze herhaald of verlengd zijn om niet-permanente of structurele behoeften te dekken. (ii) het is in strijd met de Grondwet om iemand die slachtoffer is van misbruik van tijdelijke dienstverbanden in vaste dienst te nemen of hem gelijk te stellen met een ambtenaar in vaste dienst; (iii) wie het slachtoffer is van misbruik, heeft, indien hij buiten de wettelijk vastgestelde gevallen voor beëindiging van de tijdelijke dienstbetrekking is ontslagen, recht op herplaatsing totdat de functie wordt vervuld door een ambtenaar of wordt opgeheven; (iv) wie het slachtoffer is van misbruik van tijdelijke dienstverbanden, heeft, indien hij aantoont dat hij daardoor schade heeft geleden, recht op een schadevergoeding die evenredig is aan de geleden schade of, in voorkomend geval, aan hetgeen door de wetgever is vastgesteld.”

- 27 Om te beginnen heeft dit arrest twee perverse gevolgen. Enerzijds laat het slachtoffer van misbruik achter in een situatie van misbruik en gebrek aan bescherming, totdat de overheidswerkgever besluit om de functie door een ambtenaar in vaste dienst te laten vervullen. Anderzijds blijft misbruik in de

publieke sector hiermee onbestraft, waarbij wordt vergeten dat de aldus aan de lidstaten gelaten beoordelingsmarge grenzen kent, aangezien zij niet zo ruim kan zijn dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling of het nuttig effect van de raamovereenkomst. In het bijzonder mogen nationale instanties hun beoordelingsvrijheid niet uitoefenen op een wijze die tot misbruik zou kunnen leiden en aldus tegen die doelstelling indruist [arrest van 11 februari 2021, M. V. e.a. (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, hierna: „arrest M. V. e.a.”, EU:C:2021:113, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 28 Ter onderbouwing van de afwijzing van de omzetting naar een vast dienstverband, stelt het arrest dat de Spaanse grondwet een dergelijke omzetting verbiedt voor tijdelijk personeel dat het slachtoffer is van misbruik indien dit personeel niet met succes een selectieprocedure heeft doorlopen die gebaseerd is op de beginselen van gelijkheid, verdienste en vrije mededinging. Volgens deze verwijzende rechterlijke instantie bepaalt de Grondwet, evenals de wet, enkel dat de toegang tot een overheidsfunctie onderworpen is aan deze grondwettelijke beginselen van gelijkheid, verdienste, bekwaamheid en openbaarheid.
- 29 Voortbouwend op het bovenstaande verbiedt de nationale regelgeving slechts het verkrijgen van de status van vaste werknemer of ambtenaar in vaste dienst indien niet met succes een selectieprocedure is doorlopen (artikel 62 EBEP). Verder staat vast dat tijdelijk personeel noodzakelijkerwijs selectieprocedures heeft doorlopen op basis van vrije mededinging met andere kandidaten, aangezien, zoals uit de regelgeving blijkt:
 - aan dezelfde algemene kwalificatievereisten en overige voorwaarden moet worden voldaan als die welke gelden voor vaste werknemers bij het vervullen van vacatures.
 - de selectie plaatsvindt via procedures die volledig in overeenstemming zijn met de beginselen van gelijkheid, verdienste, bekwaamheid, openbaarheid en spoed.
- 30 Het is tegenstrijdig om enerzijds te stellen dat tijdelijk overheidspersoneel gedurende 23 jaar geschikt is om de betreffende overheidsdienst uit te oefenen, maar anderzijds te beweren dat het niet geschikt is om deze taak uit te voeren onder dezelfde arbeidsvoorwaarden en met dezelfde rechten als personeel in vaste dienst dat dezelfde taken uitvoert.
- 31 Zoals in punt 43 van het arrest van 14 september 2016, [REDACTED] (C-596/14, EU:C:2016:683) is opgemerkt, kan reeds uit de omstandigheid dat verzoekster in het hoofdgeding gedurende zeven achtereenvolgende jaren de functie heeft waargenomen van een werknemer die fulltime was vrijgesteld voor vakbondswerkzaamheden, worden afgeleid dat betrokkene voldeed aan de opleidingsvereisten om de arbeidsplaats in kwestie in te vullen, alsmede dat zij

hetzelfde werk verrichtte als de persoon die zij gedurende die lange periode fulltime moest vervangen en onder dezelfde arbeidsomstandigheden werkt.

- 32 Het argument dat tijdelijke ambtenaren geen aanspraak kunnen maken op werkzekerheid omdat zij niet met succes dezelfde selectieprocedure hebben doorlopen als vaste ambtenaren, en dat dit de kwaliteit van de openbare dienstverlening in gevaar zou brengen, houdt geen stand. Dit is immers moeilijk te rijmen met het feit dat tijdelijke ambtenaren in Spanje jarenlang in dienst zijn. Indien hun diensten werkelijk onder de maat zouden zijn of niet aan de vereiste kwaliteitsnormen zouden voldoen, zouden overheidswerkgevers, zo vaak als nodig vergelijkende examens hebben georganiseerd om de dienstbetrekkingen van deze tijdelijke ambtenaren te vervullen met vast personeel (zie in dit verband het arrest van 20 september 2018, [REDACTED] C-466/17, EU:C:2018:758, punten 33-35).
- 33 Voorts mag niet worden voorbijgegaan aan het beginsel van richtlijnconforme uitlegging, dat de nationale autoriteiten verplicht om binnen de grenzen van hun bevoegdheid alles te doen wat nodig is om de volledige doeltreffendheid van de betrokken richtlijn te waarborgen en een oplossing te vinden die in overeenstemming is met de doelstellingen van die richtlijn. Dit beginsel houdt bovendien in dat elke nationale bepaling, met inbegrip van de grondwettelijke bepalingen, vatbaar is voor een uitlegging in het licht van het Unierecht.
- 34 Welnu, aangezien er geen nationale regel bestaat die verbiedt om tijdelijke werknemers die het slachtoffer zijn van misbruik gelijk te stellen aan vaste werknemers, zou het volstaan om deze tijdelijke werknemers die slachtoffer zijn van misbruik aan dezelfde beëindigingsgronden te onderwerpen als die welke gelden voor vergelijkbare vaste werknemers, zonder dat zij daarmee de status van vaste ambtenaar verkrijgen. Op deze wijze wordt, door strikt uitvoering te geven aan het beginsel van richtlijnconforme uitlegging, voldaan aan het voorschrift van clause 5 van de raamovereenkomst.
- 35 Het ontbreken van sancties in het nationale recht kan in geen geval rechtvaardigen dat vastgesteld misbruik ongestraft blijft. Straffeloosheid van overheidswerkgevers die misbruik maken van hun tijdelijke werknemers is namelijk onverenigbaar met het doel van richtlijn 1999/70 en de raamovereenkomst, en ondermijnt het nuttige effect van die raamovereenkomst. Dit betekent een ernstige niet-nakoming van de verplichting van de lidstaten om het door het Unierecht vereiste resultaat te waarborgen, zoals volgt uit zowel artikel 288, derde alinea, VWEU als artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 1999/70 (zie in die zin arrest [REDACTED] punt 59, en arrest M. V. e.a., punten 42, 56 en 57).
- 36 In ieder geval moet worden benadrukt dat de maatregel waarvoor het arrest van het Tribunal Supremo van 25 februari 2025 heeft gekozen, namelijk het slachtoffer van misbruik in zijn functie te handhaven totdat deze wordt vervuld, zelfs indien dit gepaard gaat met een schadevergoeding, in strijd is verklaard met de richtlijn door het arrest DG de la Función Pública.

- 37 In dit arrest wordt namelijk ondubbelzinnig verklaard dat clause 5 van de raamovereenkomst, in het licht van de beginselen van evenredigheid en volledige vergoeding van de geleden schade, aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen nationale rechtspraak en regelgeving die, als sanctie voor het misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, respectievelijk voorzien in het behoud van de betrokken ambtenaar in zijn functie tot de organisatie en afronding van selectieprocedures door de betrokken overheidsinstantie, in de organisatie van dergelijke procedures, en in de betaling van een schadevergoeding met een dubbele bovengrens enkel ten gunste van de ambtenaar die niet voor deze procedures slaagt, wanneer deze sancties niet evenredig en voldoende doeltreffend en afschrikkend zijn om de volledige doeltreffendheid van de op grond van clause 5 vastgestelde regels te waarborgen.
- 38 In dit verband is in gelijke zin geoordeeld in het arrest van 26 november 2014, [REDACTED] e.a. (C-22/13, C-61/13 tot en met C-63/13 en C-418/13, hierna „arrest [REDACTED] EU:C:2014:2401, punten 108 en 109).
- 39 Voor deze verwijzende rechter geldt, zoals bij elk strafbaar feit of elke administratieve overtreding, dat slachtoffers als eerste beschermd moeten worden. Dit volgt ook uit richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad. Er moeten onmiddellijk en zonder uitstel beschermings-, ondersteunings- en begeleidingsmaatregelen worden genomen die enerzijds de gevolgen van het strafbare feit verzachten, minimaliseren en voorkomen en anderzijds de slachtoffers beschermen tegen secundaire of herhaalde victimisatie en tegen intimidatie en represailles, rekening houdend met hun persoonlijke situatie en hun onmiddellijke behoeften. Anderzijds moeten deze maatregelen de rechten van slachtoffers waarborgen, niet alleen in materiële zin, maar ook in morele zin. Tot slot moeten slachtoffers ervoor zorgen dat zij een materiële en morele genoegdoening krijgen voor de schade die zij door het misdrijf hebben geleden.
- 40 Vanuit dit oogpunt kan, zoals het Tribunal Supremo doet, niet worden volgehouden dat de sanctiemaatregel ter voorkoming, bestrijding en bestraffing van misbruik erin zou moeten bestaan dat de werknemer die het slachtoffer is wordt overgeleverd aan de dader – met andere woorden: aan de overheidswerkgever die, in strijd met de wet, jarenlang zijn tijdelijke werknemer op onrechtmatige wijze heeft misbruikt. Dit standpunt is des te problematischer omdat, zoals het Hof heeft verklaard, de werknemer de zwakkere partij binnen de arbeidsverhouding is, zodat moet worden verhinderd dat de werkgever over de mogelijkheid beschikt om hem een beperking van zijn rechten op te leggen (zie arrest van 25 november 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717).

- 41 Op soortgelijke wijze, kan geen enkele openbare selectieprocedure worden opgevat als een sanctiemaatregel die voldoet aan de vereisten van de raamovereenkomst en richtlijn 1999/70.
- 42 In dit verband heeft het Hof in het arrest [REDACTED] punten 109 tot en met 120, in het arrest [REDACTED] in het arrest *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid*, punten 116 tot en met 121, en in het arrest *DG de la Función Pública*, punten 75 tot en met 77, in ondubbelzinnige bewoordingen verklaard dat geen enkele selectieprocedure (met inbegrip van die in wet 20/2021) kan worden beschouwd als een passende maatregel om misbruik van tijdelijke overeenkomsten te bestraffen noch om de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken:
 - i) omdat selectieprocedures namelijk geen sanctiemaatregel zijn die garanties biedt voor de bescherming van tijdelijke werknemers die het slachtoffer zijn van misbruik, aangezien de toepassing ervan geen negatief of schadelijk effect heeft met een sanctionerende of afschrikkende werking voor de overheidswerkgever. Deze wordt daardoor niet onder druk gezet of gedwongen om zijn handelwijze te wijzigen, en zou de niet-naleving van de richtlijn *in eternum* kunnen voortzetten door eenvoudigweg geen selectieprocedures te organiseren, terwijl hij ondertussen misbruik blijft maken van tijdelijke arbeidsovereenkomsten;
 - ii) omdat de organisatie van de selectieprocedure willekeurig en onvoorspelbaar is, aangezien deze afhangt van de discretionaire beoordeling, de loutere gril of de wil van de overheidswerkgever die verantwoordelijk is voor het misbruik, waardoor deze geen enkele belemmering of hindernis ondervindt voor het onrechtmatig gebruik of misbruik van tijdelijke arbeidsovereenkomsten, en dit de lidstaten niet ontslaat van de verplichting om een passende maatregel vast te stellen om misbruik te bestraffen;
 - iii) omdat het procedures betreft die openstaan voor kandidaten die niet het slachtoffer zijn van een dergelijk misbruik en, aangezien de uitkomst ervan onzeker is, de ambtenaren die het slachtoffer zijn van een dergelijk misbruik geen garantie bieden dat zij de status van ambtenaar in vaste dienst zullen verkrijgen,
 - iv) en omdat dergelijke procedures losstaan van enige beoordeling met betrekking tot het misbruik van de bestaande verhouding.
- 43 Bovendien heeft een selectieprocedure die, vanwege haar aard, tot doel heeft de meest geschikte en bekwame personen voor de uitoefening van een openbaar ambt te selecteren, geen zin in het geval van langdurig tijdelijk overheidspersoneel dat het slachtoffer is van misbruik, aangezien dit personeel:
 - reeds toegang heeft gekregen tot deze dienstbetrekking en gedurende meerdere opeenvolgende jaren dezelfde functie heeft uitgeoefend, met dezelfde taken en

verplichtingen en met dezelfde verantwoordelijkheden als vergelijkbaar personeel in vaste dienst,

- en gedurende die jaren voorziet in behoeften van gewone, duurzame, stabiele en structurele aard, met het permanente karakter dat eigen is aan ambtenaren, waarbij zij blijf hebben gegeven van verdienste, bekwaamheid en geschiktheid voor de uitoefening van een openbaar ambt.
- 44 Wat betreft schadevergoedingen of financiële compensaties als doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctiemaatregelen – als alternatief voor de omzetting in vaste dienst – moet worden opgemerkt dat dergelijke maatregelen in het Spaanse recht niet mogelijk zijn, aangezien geen enkele schadevergoeding voldoet aan de vereisten van het Unierecht (zie punt 80 van het arrest DG de la Función Pública).
- 45 Het Spaanse recht voorziet alleen in schadevergoeding in geval van en op het moment van beëindiging van het dienstverband, ontslag of afloop van de arbeidsverhouding, en de stelling dat schadevergoedingen in verband met de afloop van misbruik opleverende tijdelijke arbeidsverhoudingen een maatregel zouden zijn die in overeenstemming is met richtlijn 1999/70 (punt 80 van het arrest DG de la Función Pública) is ondubbelzinnig door het Hof verworpen en van de hand gedaan. De schadevergoedingen bij beëindiging van het dienstverband of ontslag van slachtoffers van misbruik – de enige schadevergoedingen waarin de Spaanse wetgeving voorziet – bieden geen garanties voor de bescherming van tijdelijke ambtenaren, aangezien zij geen enkele schadevergoeding ontvangen als de werkgever hen niet ontslaat, en de werkgever kan hun preciaire arbeidspositie voor onbepaalde tijd blijven misbruiken zonder te worden gestraft (zie het arrest van 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punten 74 en 76).
- 46 Anderzijds bestaan er in het Spaanse recht geen schadevergoedingen met een bestraffend of sanctionerend karakter, en kunnen de bestaande schadevergoedingen geen afschrikkende werking hebben. Schadevergoedingen met een sanctiekarakter, die een afschrikkende werking hebben, zijn eigen aan het Angelsaksische recht en staan haaks op het Romeins recht, zoals het Spaanse recht.
- 47 Het Hof eist echter dat de schadevergoeding als sanctie afschrikkend en bovendien passend en volledig is, zodat alle schade wordt vergoed die de slachtoffers van dit misbruik hebben geleden (zie met betrekking tot de vereisten van de vergoedingen de arresten van 25 april 2013, Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, punten 63 en 67, en 17 december 2015, ██████████, C-407/14, EU:C:2015:831, punt 33).
- 48 In het Spaanse recht voorziet wet 20/2021 alleen in een vergoeding op het moment van beëindiging van het dienstverband of ontslag voor ambtenaren die

het slachtoffer zijn van misbruik en die de selectieprocedure niet met succes hebben doorlopen, maar niet voor slachtoffers die deze selectieprocedure wel met succes hebben doorlopen. Het Hof heeft echter verklaard dat het feit dat een ambtenaar in tijdelijke dienst die het slachtoffer is van misbruik, via een selectie- of bestendigungsprocedure de status van vaste ambtenaar heeft verkregen, de nationale autoriteiten niet ontslaat van de verplichting om een sanctiemaatregel te nemen om de slachtoffers van misbruik te compenseren (zie in dit verband punt 75 van het arrest DG de la Función Pública).

- 49 Zoals het Hof heeft verklaard, is een vergoeding voor dienstjaren alleen verenigbaar met clausule 5 van de raamovereenkomst wanneer deze vergoeding enerzijds gepaard gaat met het recht op een aanvullende vergoeding voor het verlies van kansen en anderzijds met een aanvullende sanctieregeling die doeltreffend en afschrikkend is (zie arrest van 7 maart 2018, [REDACTED] C-494/16, EU:C:2018:166, punt 54).
- 50 In het arrest DG de la Función Pública wordt duidelijk gesteld dat, wil een schadevergoeding aan de vereisten van de richtlijn voldoen, er geen bovengrenzen mogen bestaan, omdat het Unierecht uitdrukkelijk verbiedt dat de vergoeding van de door een persoon geleden schade wordt beperkt door een vooraf vastgestelde bovengrens. Bovendien is, zoals in het genoemde arrest wordt opgemerkt, een schadevergoeding van 20 dagen en 12 maandsalarissen ontoereikend, aangezien deze geen evenredige en effectieve vergoeding biedt in gevallen van misbruik die een bepaalde duur in jaren overschrijden, noch een adequate en volledige vergoeding van de schade die uit dit misbruik voortvloeit.
- 51 In dezelfde zin heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten zich uitgesproken in zijn besluit van 20 maart 2024, klacht nr. 207/2022, UGT tegen Spanje. In dezelfde geest heeft het Comité:
 - In de klacht nr. 106/2014 de bovengrens van 24 maanden waarin de Finse wet voorziet, ontoereikend geacht.
 - In de klacht nr. 158/2017 geoordeeld dat de in de Italiaanse wetgeving vastgestelde vaste bedragen voor schadevergoeding (beperkt tot 12, 24 of 36 keer het maandelijkse referentiesalaris) in strijd zijn met het Europees Sociaal Handvest.
 - En in de klachten nr. 160/2018, 171/2018, 175/2019 en 182/2019 de door de Franse wetgeving vastgestelde termijn van 20 maanden ontoereikend geacht.
- 52 Geen enkele bepaling in het Spaanse recht voorziet in schadevergoeding of compensatie voor alle schade en nadeel die voortvloeien uit het tijdelijke karakter (namelijk de verslechtering van de interne arbeidsvoorwaarden, het ontbreken van arbeids- en sociale rechten, slechtere arbeidsomstandigheden, de grotere kwetsbaarheid van de werknemer, de verminderde mogelijkheden voor de werknemer om zijn beroeps-, privé-, gezins- en sociale leven te plannen, enz.).

- 53 Bovendien staat het Spaanse recht alleen schadevergoeding toe wanneer het bestaan van de schade nauwkeurig kan worden aangetoond. In het Unierecht daarentegen is het bewijs van schade onderworpen aan het bewijs door vermoedens, aangezien alleen zo de doeltreffendheid van de Unierechten kan worden gewaarborgd. Zoals in het arrest [REDACTED] punt 37, en in de beschikking van 12 december 2013 [REDACTED] (C-50/13, niet gepubliceerd, EU:C:2013:873) is opgemerkt, kan niet worden aanvaard dat de bepalingen van het nationale recht inzake de beoordeling van schade het voor de werknemer praktisch onmogelijk of buitensporig moeilijk maken om de hem door het Unierecht toegekende rechten uit te oefenen, met name zijn recht op vergoeding van de schade die hij heeft geleden als gevolg van het misbruik dat zijn voormalige overheidswerkgever heeft gemaakt van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.
- 54 Bovendien heeft het arrest van de Tribunal Supremo van 25 februari 2025 – door de werknemer die slachtoffer is van misbruik te verplichten een nieuwe vordering in te stellen om schadevergoeding of compensatie te verkrijgen, indien hij kan aantonen dat hij schade heeft geleden als gevolg van het misbruik van tijdelijke aanstellingen – de volgende gevolgen.
- 55 Ten eerste laat deze benadering de overheidswerkgever die verantwoordelijk is voor het misbruik ongestraft, doordat de focus van de schadeloosstelling niet ligt op het gepleegde misbruik – dat op zich al onwettig is omdat het in strijd is met clausule 5 van de raamovereenkomst – maar op het bewijs dat dit misbruik schade of nadeel heeft toegebracht aan het slachtoffer. Daardoor bestaat het risico dat de werkelijk geleden schade – die vaak van subjectieve of moreel-psychologische aard is (zoals angst, onzekerheid, druk, persoonlijke, gezins- of sociale instabiliteit) – niet naar behoren in aanmerking wordt genomen. Indien het slachtoffer er niet in slaagt deze schade aan te tonen, blijft het misbruik in feite onbestraft. Deze situatie maakt het slachtoffers van misbruik hoe dan ook praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk om hun rechten uit te oefenen.
- 56 In de tweede plaats is deze rechtspraak van de Tribunal Supremo – waarbij, na vaststelling van het misbruik en afwijzing van de omzetting van de misbruik opleverende tijdelijke arbeidsverhouding in een vaste arbeidsverhouding, het slachtoffer van dit misbruik wordt verplicht een nieuwe aansprakelijkheidsvordering in te stellen om schadevergoeding te verkrijgen – in strijd met de rechtspraak van het Hof die is uiteengezet in zijn arrest van 14 september 2016, [REDACTED] (C-184/15 en C-197/15, EU:C:2016:680, punten 63 en 64).
- 57 Wat het Spaanse stelsel voor schadevergoedingen in de publieke sector betreft, heeft het Hof in dit verband in zijn arrest van 28 juni 2022, Commissie/Spanje (Schending van het Unierecht door de wetgever), C-278/20, EU:C:2022:503, in het bijzonder in de punten 65 tot en met 67, 75 en 76, 108, 114, 160, 165 en 166, reeds geoordeeld dat dit stelsel niet in overeenstemming is met het Unierecht in gevallen van aansprakelijkheid die voortvloeien uit schendingen of niet-toepassing van het Unierecht.

- 58 De Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, afdeling bestuursrechtelijke zaken) verklaart nu dat wie het slachtoffer is geweest van misbruik van tijdelijke aanstellingen en aantoonst dat hij daardoor schade heeft geleden, recht heeft op een schadevergoeding die evenredig is aan de geleden schade, dan wel, in voorkomend geval, op een bij wet vastgestelde schadevergoeding. Dit betekent echter een breuk met de eerdere rechtspraak van deze kamer, die in de arresten nr.1425 en nr.1426 van 26 september 2018 nog oordeelde dat in Spanje een eventuele financiële schadevergoeding geen maatregel ter bescherming van ambtenaren is die voldoet aan de vereisten van clausule 5 van de raamovereenkomst van richtlijn 1999/70. In dit verband heeft de sociale kamer van de Tribunal Supremo eveneens verklaard dat een eventuele schadevergoeding geen sanctie vormt die in overeenstemming is met de richtlijn, aangezien deze niet alleen geen sanctie is voor het misbruik, maar op zichzelf ook niet het afschrikkende heeft dat nodig is om dergelijk misbruik van tijdelijke arbeidsovereenkomsten te voorkomen.
- 59 Bovendien vervullen de schadevergoedingen waarin het Spaanse recht voorziet evenmin een compensatoire functie ten aanzien van de schade die het slachtoffer van misbruik heeft geleden als gevolg van het misbruik van tijdelijke aanstellingen. Zoals het Hof heeft opgemerkt in het arrest van 15 april 2021, Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269), heeft de betaling van een geldbedrag als schadevergoeding geen daadwerkelijk afschrikkende werking ten opzichte van de overheidswerkgever die verantwoordelijk is voor het misbruik, en vormt deze evenmin een prikkel om het misbruik stop te zetten en niet opnieuw te beginnen. In de praktijk kunnen de politieke of administratieve autoriteiten van de betrokken overheidswerkgever het in termen van kosten en imago zelfs voordeliger achten om de schadevergoeding te betalen, dan om het risico te lopen dat de nationale rechter een formele vaststelling doet van het misbruik van tijdelijke werknemers, wat hun reputatie kan schaden of hun politieke dan wel administratieve loopbaan kan ondermijnen.
- 60 In dit verband mag bovendien niet worden vergeten dat we het hebben over overheidswerkgevers met budgetten van miljoenen euro's, waardoor de betaling van een geldbedrag hen er niet van zal weerhouden om door te gaan met het misbruik van hun ambtenaren. Bovendien zijn het, in tegenstelling tot wat in de particuliere sector het geval is, bij de overheid alle burgers die, via belastingen, collectief opdraaien voor de economische gevolgen van deze schadevergoedingen, en niet de werkgever; met andere woorden, de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor dit misbruik betalen deze schadevergoedingen niet uit hun eigen persoonlijke middelen, waardoor deze schadevergoedingen geen enkel afschrikkend effect hebben op het gebruik van opeenvolgende overeenkomsten in de publieke sector. Dit kan mede verklaren waarom er in de particuliere sector geen misbruik wordt gemaakt van opeenvolgende tijdelijke overeenkomsten, terwijl dit in de publieke sector meer dan 30 % van het personeelsbestand uitmaakt.

- 61 Het Hof moet derhalve beoordelen of het Spaanse stelsel van aansprakelijkheid in overeenstemming is met het Unierecht, en of de in het Spaanse recht geregelde schadevergoedingen de naleving van de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst waarborgen, alsmede of een schadevergoeding ten tijde van de beëindiging of afloop van de arbeidsverhouding, die is gemaximeerd en niet gepaard gaat met enig aanvullend doeltreffend en afschrikkend sanctiemechanisme en die vereist dat de te vergoeden schade volledig wordt bewezen, waarborgen biedt voor de bescherming van werknemers die het slachtoffer zijn van misbruik, teneinde dit misbruik naar behoren te bestraffen en de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken.
- 62 Daarnaast is deze verwijzende rechter van oordeel dat, hoewel het arrest van de Tribunal Supremo van 25 februari 2025, net als het arrest DG de la Función Pública, betrekking heeft op een tijdelijke ambtenaar, beide arresten niet alleen van toepassing zijn op tijdelijke ambtenaren in de publieke sector, maar ook op tijdelijke werknemers met een arbeidsovereenkomst in dezelfde publieke sector, aangezien beide soorten werknemers onder het begrip „tijdelijke werknemer” in de zin van richtlijn 1999/70 vallen. Zoals het Hof reeds heeft verklaard, kan het begrip „werknemer” immers niet verschillend worden uitgelegd naargelang het nationale recht, maar heeft het een specifieke betekenis in het Unierecht (arresten van 26 maart 2015, Fenoll, C-316/13, EU:C:2015:200, punt 25, en 20 november 2018, Sindicatul Familia Constanza e.a., C-147/17, EU:C:2018:926, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 Wat betreft het feit dat de sociale kamer van de Tribunal Supremo geen prejudiciële vraag heeft gesteld in de zaak waarin het arrest van 25 februari 2025 is gewezen, merkt deze verwijzende rechter op dat, hoewel de Tribunal Supremo de hoogste gewone rechterlijke instantie is en tegen zijn beslissingen geen gewone rechtsmiddelen openstaan, in dat arrest het verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof wordt afgewezen met het argument dat de rechtspraak van het Hof duidelijk is.
- 64 De Tribunal Supremo is echter enerzijds voorbijgegaan aan het feit dat hij als hoogste nationale rechterlijke instantie verplicht was dit verzoek in te dienen [zie de arresten van 4 oktober 2018, Commissie/Frankrijk (inhouding roerende voorheffing), C-416/17, EU:C:2018:811, of 30 september 2003, [REDACTED] C-224/01, EU:C:2003:513]] en dat duidelijkheid moet worden opgevat als een objectief element dat geldt voor alle rechterlijke instanties van de lidstaten, en niet als een subjectief criterium dat alleen voor de Tribunal Supremo geldt. Welnu, het is evident dat deze duidelijkheid in het onderhavige geval ontbreekt, wat niet alleen blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat door deze verwijzende rechter in zaak C-201/25 is ingediend, maar ook uit het verzoek dat eerder door de sociale kamer van de Tribunal Supremo in zaak C-418/24 is ingediend en dat momenteel bij het Hof aanhangig is.
- 65 Tot slot moet worden opgemerkt dat er in het Spaanse recht inderdaad geen enkele wettelijke bepaling bestaat die het mogelijk maakt een lopende procedure te

schorsen wanneer de uitkomst daarvan afhangt van het arrest dat het Hof zal wijzen in een andere prejudiciële procedure. Dit heeft deze verwijzende rechter ertoe genoopt om deze nieuwe prejudiciële verwijzing in te dienen, ondanks het feit dat hij reeds een soortgelijke verwijzing heeft gedaan in zaak C-201/25.

- 66 Volgens de verwijzende rechter moet het Hof, ter toepassing van de EU-beginselen van rechtszekerheid, loyale samenwerking en het nuttig effect, verduidelijken dat de prejudiciële verwijzing nationale administratieve of rechterlijke instanties verplicht om de procedure te schorsen wanneer de uitkomst daarvan afhangt van het arrest dat het Hof in de betrokken prejudiciële procedure zal wijzen. Dit geldt zelfs indien de nationale wetgeving niet in een dergelijke schorsing voorziet of deze uitdrukkelijk verbiedt. Alleen op die manier kan de uniforme toepassing van het Unierecht in alle lidstaten worden gewaarborgd, kan worden voorkomen dat nationale rechtspraak ontstaat die daarmee strijdig is, en wordt de rechtsbescherming verzekerd die het Unierecht aan particulieren biedt.

Gevolgen van het ontbreken van adequate sanctiemaatregelen

- 67 Bij gebrek aan enige schadeloosstelling volgens de Spaanse wet, of enige andere alternatieve sanctiemaatregel – selectieprocedures zijn immers evenmin zo'n maatregel – die de naleving van de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst waarborgt, en gelet op de algemene regeling (in het bijzonder artikel 15 ET, dat bepaalt dat elke werknemer die in een periode van 30 maanden meer dan 24 maanden voor dezelfde werkgever heeft gewerkt, automatisch een vaste aanstelling krijgt), komen wij tot de conclusie dat er geen andere optie is dan de omzetting in vaste dienst van ambtenaren die het slachtoffer zijn van misbruik dat onverenigbaar is met richtlijn 1999/70 en de raamovereenkomst. Een dergelijke omzetting is geboden in het licht van de aangehaalde rechtspraak, ook al impliceert zij een uitlegging contra legem van het nationale recht.