



Datum van inontvangstneming : 21/12/2022

Zaak C-389/22

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:

13 juni 2022

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

10 juni 2022

Verzoekende partijen:

GC

GN

CB

en anderen

Verwerende partijen:

Croce Rossa Italiana

Ministero della Difesa

Ministero della Salute

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Presidenza del Consiglio dei ministri

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hoger beroep dat is ingesteld door medewerkers in tijdelijke dienst bij het Corpo Militare (militair korps) van het Croce Rossa Italiana (Italiaanse Rode Kruis; hierna: „CRI”) tegen de uitspraak van de Tribunale amministrativo regionale per il

Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië; hierna: „TAR Lazio”) van 23 juli 2014, waarbij die rechterlijke instantie verzoekers’ verzoek tot omzetting van hun tijdelijke dienstbetrekking in een doorlopende dienstbetrekking voor onbepaalde tijd heeft afgewezen en niet heeft beoordeeld of de exceptie van grondwettigheid van de reorganisatieregeling van het CRI niet kennelijk ongegrond is, noch bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een verzoek om een prejudiciële beslissing heeft ingediend over de verenigbaarheid met richtlijn 1999/70/EG van de nationale wettelijke regeling inzake dienstbetrekkingen voor bepaalde tijd bij het CRI.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van artikel 267 VWEU, in het bijzonder met het oog op de verplichting van de rechter in laatste aanleg om zich voor een prejudiciële beslissing tot het Hof te wenden.

Uitlegging van richtlijn 1999/70/EG inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd; verenigbaarheid met deze richtlijn van opeenvolgende aaneengesloten dienstbetrekkingen voor bepaalde tijd met een overheidsinstantie.

Prejudiciële vragen

a) Moet voor de vaststelling dat er sprake is van een uitzondering op de op de rechter in laatste aanleg op grond van artikel 267 VWEU rustende verwijzingsverplichting (...) „[de overtuiging] dat die oplossing even evident zou zijn voor de rechterlijke instanties van de andere lidstaten en voor het Hof van Justitie” [in de zin van het arrest van 6 oktober 1982, Cilfit e.a., zaak 238/81] (...) in subjectieve zin worden vastgesteld en worden gemotiveerd met de mogelijke uitlegging die door de rechters van andere lidstaten en door het Hof van Justitie aan die vraag kan worden gegeven indien dezelfde vraag aan hen zou worden voorgelegd?

b) Volstaat het vast te stellen (...) – om een probatio diabolica te voorkomen en teneinde de door het Hof aangegeven omstandigheden waarin kan worden afgeweken van de verwijzingsverplichting, daadwerkelijk in aanmerking te kunnen nemen – dat de in het kader van het nationale geding gestelde prejudiciële vraag (over de uitlegging en de juiste toepassing van de in het specifieke geval relevante Europese bepaling) kennelijk ongegrond is, doordat wordt aangetoond dat het bestaan van redelijke twijfel in dit verband uitgesloten is, waarbij op louter objectieve wijze – zonder dat enigszins wordt nagegaan welke houding die verschillende rechterlijke instanties concreet zouden kunnen aannemen wat de betrokken uitlegging betreft – wordt uitgegaan van de terminologie die eigen is

aan het [Unie]recht en de betekenis die aan de bewoordingen van de (in het betreffende geval relevante) Europese bepaling kan worden toegekend, van het Europese regelgevingskader waarin deze bepaling is opgenomen en van de beschermingsdoelen die aan de vaststelling daarvan ten grondslag liggen, gelet op de stand van het Unierecht op het tijdstip waarop de betrokken bepaling in het kader van het nationale geding moet worden toegepast?

c) Kan artikel 267 VWEU, in het licht van de bescherming van de constitutionele en Europese waarden van rechterlijke onafhankelijkheid en teneinde de redelijke duur van de procesgang te vrijwaren, aldus worden uitgelegd dat het uitsluit dat tegen de hoogste nationale rechter die het verzoek tot prejudiciële verwijzing betreffende de uitlegging van het recht van de Europese Unie heeft beoordeeld en afgewezen, automatisch of louter naar goeddunken van de verzoekende partij een civielrechtelijke aansprakelijkheidsprocedure en een tuchtrechtelijke procedure wordt ingeleid?

1) Zijn de artikelen 1626, 1653, 1668 en 1669 van wetsbesluit nr. 66 van 15 maart 2010, waarin is geregeld dat dienstbetrekkingen met een overheidsinstantie looptijden hebben die decennialang zonder onderbreking herhaaldelijk kunnen worden verlengd en vernieuwd, verenigbaar met richtlijn 1999/70/EG en met het beginsel van het gewettigd vertrouwen?

2) Zijn de artikelen 5 en 6 van wetsbesluit nr. 178/2012 verenigbaar met richtlijn 1999/70/EG en met het non-discriminatiebeginsel, voor zover die artikelen erin voorzien dat personeel van het Corpo Militare in vaste dienst (ofwel met een dienstverband voor onbepaalde tijd) en personeel in tijdelijke dienst (ofwel met een dienstverband voor bepaalde tijd) verschillend worden behandeld, terwijl wettelijke bepalingen ontbreken die werknemers in tijdelijke dienst de mogelijkheid garanderen van bestending van hun arbeidsverhouding na de reorganisatie van de instelling waartoe zij behoren?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak

Artikel 267 VWEU en de relevante rechtspraak van het Hof (in het bijzonder de arresten in zaken C-283/81 en C-561/19)

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”), en de relevante rechtspraak van het Hof (in het bijzonder de arresten in zaken C-53/04 en C-180/04, C-212/04)

Artikelen 4 en 5 VEU en de relevante rechtspraak van het Hof (in het bijzonder de arresten in zaken C-102/10 en C-114/12)

Artikel 45, lid 4, VWEU en de relevante rechtspraak van het Hof (in het bijzonder de arresten in zaken C-460/08, C-405/01, C-283/99, 149/79)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (wetsbesluit nr. 165 van 30 maart 2001; hierna: „wetsbesluit nr. 165/2001”) – Artikelen 1, 36

Decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (wetsbesluit nr. 368 van 6 september 2001 ter omzetting van richtlijn 1999/70/EG betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd; hierna: „wetsbesluit nr. 368/2001”) – Artikelen 1, 36

Legge 27 dicembre 2006, n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) (wet nr. 296 van 27 december 2006 inzake de jaar- en meerjarenbegroting van de Staat (begrotingswet 2007); hierna: „wet nr. 296/2006”) – Artikel 1, punt 519

Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66 – Codice dell'ordinamento militare (wetsbesluit nr. 66 van 15 maart 2010 houdende het militair wetboek; hierna: „wetsbesluit nr. 66/2010”) – Artikelen 1626, 1653, 1668 en 1669

Decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178 – Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.), a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (wetsbesluit nr. 178 van 28 september 2012 houdende reorganisatie van de Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.), overeenkomstig artikel 2 van wet nr. 183 van 4 november 2010; hierna: „wetsbesluit nr. 178/2012”) – Artikelen 5 en 6

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Verzoekers en appellanten behoorden tot het tijdelijke personeel van het Corpo Militare van het CRI. Zij zijn diverse keren opgeroepen om bij het CRI op tijdelijke basis werkzaamheden te verrichten totdat aan hen in 2013 verlof werd verleend.
- 2 Bij wetsbesluit nr. 178/2012 is de organisatie van het CRI radicaal hervormd en is de overgang van de eerdere kwalificatie van niet-economische overheidsinstelling naar een privaatrechtelijke vereniging vastgelegd waarbij de taken van het CRI behouden zijn gebleven en het personeel van het Corpo Militare voor tijdelijke werkzaamheden kon worden opgeroepen tot en met uiterlijk 31 december 2013. Artikel 6, lid 9, van genoemd wetsbesluit bepaalde dat tot een bepaalde datum lopende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (aanvankelijk 31 december 2013 en later 31 december 2015) in stand bleven om de overgang naar de nieuwe structuur mogelijk te maken.
- 3 Aan die bepaling is uitvoering gegeven bij respectievelijk beschikking nr. 53 van 30 januari 2013 van de buitengewoon commissaris van het CRI en beschikking

nr. 514-13 van 27 december 2013 van de voorzitter van het CRI, waartegen verzoekers beroep hebben ingesteld bij de TAR Lazio met het verzoek om nietigverklaring daarvan voor zover daarin de uiterste datum waarop zij werden opgeroepen was bepaald op 31 december 2013 en aan hen verlof werd verleend, en niet dat hun tijdelijke dienstbetrekking werd omgezet in een vaste betrekking of dat hun rechtspositie werd gelijkgesteld met die van personeel dat voor onbepaalde tijd was aangenomen.

- 4 De TAR Lazio heeft het beroep in juli 2014 verworpen. Verzoekers hebben tegen die uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië).
- 5 Bij memorie van 16 april 2022 is uiteengezet dat nog slechts één verzoeker belang heeft bij de beslissing op het beroep.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Ter ondersteuning van hun hoger beroep voeren verzoekers drie middelen aan.
- 7 Met het eerste middel wordt opgekomen tegen de algehele uitlegging van de regels inzake de dienstbetrekking van personeel van het Corpo Militare van het CRI dat tijdelijk wordt opgeroepen, in het bijzonder het feit dat de rechter in eerste aanleg er geen rekening mee heeft gehouden dat zij ongelijk worden behandeld ten opzichte van personeel in vaste dienst, in aanmerking nemende dat bij verzoekers sprake is van elkaar opvolgende tijdelijke perioden van arbeid. Deze ongelijke behandeling vormt een schending van clause 4 van de als bijlage bij richtlijn 1999/70 opgenomen raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die het non-discriminatiebeginsel aldus uiteenzet dat werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd niet minder gunstig mogen worden behandeld dan vergelijkbare werknemers in vaste dienst, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is.
- 8 In de loop der jaren heeft het CRI misbruik gemaakt van het tijdelijk oproepen van personeel (een praktijk die teruggaat tot 1961) om verzoekers te kunnen inzetten voor de uitvoering van de gebruikelijke, institutionele taken van de instelling en niet voor uitsluitend buitengewone en tijdelijke taken: zij zijn onrechtmatig diverse malen gedurende aaneengesloten perioden voor bepaalde tijd ingezet terwijl dus feitelijk sprake was van voortdurende werkzaamheden.
- 9 Aangezien voor het CRI geen personeelsformatie was vastgesteld, konden geen vergelijkende examens worden georganiseerd. Niettemin is de arbeidsverhouding van een deel van het personeel dat voor bepaalde tijd werd opgeroepen in de loop der tijd middels verschillende administratieve en wetgevende oplossingen geconsolideerd (omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd).

- 10 Bij de algehele reorganisatie van het CRI bij wetsbesluit nr. 178/2012 werd de dienstbetrekking van verzoekers niet geconsolideerd, in strijd met wetsbesluit nr. 368/2001 ter omzetting van richtlijn 1999/70/EG betreffende de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.
- 11 Verzoekers verwijzen in dit verband naar de consolideringsprocedure voor de vrijwilligers van de Corpo dei Vigili del Fuoco (brandweer), die is ingevoerd bij wet nr. 296/2006.
- 12 Met het tweede middel hebben verzoekers aangevoerd dat de niet kennelijke ongegrondheid van verschillende bezwaren van nationaal constitutioneel recht niet zorgvuldig is beoordeeld.
- 13 Met het derde middel hebben verzoekers de rechter in eerste aanleg verweten het verzoek tot prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie om te toetsen of de regels van het militair wetboek die betrekking hebben op hun rechtspositie verenigbaar zijn met richtlijn 1999/70 en met het beginsel van gewettigd vertrouwen, niet in aanmerking te hebben genomen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 14 De verwijzende rechter is van oordeel dat het hoger beroep niet gegrond is wat betreft de andere aspecten van de zaak dan die welke aan de orde worden gesteld met de prejudiciële verwijzing naar het Hof.
- 15 Onder verwijzing naar het eerste middel in hoger beroep merkt hij het volgende op.
- 16 Bij artikel 1626 van wetsbesluit nr. 66/2010 is ter ondersteuning van de strijdkrachten het Corpo Speciale Volontario (bijzonder vrijwilligerskorps) ingesteld waarvan de leden door het CRI worden aangeworven; sommige leden van dit korps zijn in vaste dienst en anderen, zoals verzoekers, worden op tijdelijke basis opgeroepen.
- 17 Op grond van artikel 5 van wetsbesluit nr. 178/2012 inzake de algehele reorganisatie van het CRI heeft het Corpo Speciale Volontario de naam „Corpo Militare Volontario” (militair vrijwilligerskorps) gekregen en bestaat dit korps uitsluitend uit vrijwilligers aan wie verlof is verleend.
- 18 Verzoekers zijn militairen die niet tot de strijdkrachten behoren, maar die uitsluitend op basis van hun beschikbaarheid worden ingezet en derhalve als vrijwilliger worden bestempeld: hun specifieke rechtspositie wordt geregeld in het militair wetboek en de oproepingsmaatregelen vormen handelingen van vrijwillige indienstneming op basis van tijdelijke behoeften die worden vastgesteld in functie van het nationale militaire belang.

- 19 De regels van de militaire arbeidsverhouding (ofwel werkelijke, permanente dienst) kunnen niet op hen worden toegepast en de als bijlage bij richtlijn 1999/70 opgenomen raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, waarin sprake is van arbeid in de onderneming en die geen uitdrukkelijke bepalingen bevat die ook van toepassing zijn op personeel in de overheidssector, in het bijzonder militair personeel, is in het algemeen niet rechtstreeks van toepassing op militair personeel. De bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie – die het uitgangspunt van de raamovereenkomst vormen – zijn op grond van artikel 45, lid 4, VWEU niet van toepassing op betrekkingen in overheidsdienst. Deze uitzondering geldt zeker voor de vervulling van taken op het gebied van veiligheid en defensie die buiten de bevoegdheden van de Unie vallen. In dit verband wijst de verwijzende rechter op de artikelen 4 en 5 VEU en op het bindende karakter van de bevoegdheden die aan de Unie toekomen en op het beginsel van bevoegdheidstoedeling. Gelet op het specifieke karakter van de aan het personeel van de strijdkrachten en van de politie toegekende taken is een automatische gelijkstelling met ambtenaren in het algemeen uitgesloten.
- 20 Bij de hervorming van de organisatie van het CRI bij wetsbesluit nr. 178/2012 was geen sprake van enige consolidering voor personeelsleden.
- 21 Ononderbroken tewerkstelling van personen met dezelfde rechtspositie als verzoekers is wellicht het resultaat van slecht management van het CRI, dat immers nadien radicaal is hervormd.
- 22 Indien de vrijwilligers van het CRI van mening waren dat hun ononderbroken oproeping niet in overeenstemming was met de aard van hun taken, dan hadden zij kunnen afzien van de verdere uitvoering van hun taken zonder dat iemand hun daartoe had kunnen verplichten. De aanvaarding van een situatie die hun rechtspositie wezenlijk schendt, vormt geen rechtvaardiging voor een verzoek tot consolidering – waarvan overigens in de hervormingswet in het geheel geen sprake is – op grond van richtlijn 1999/70 en wetsbesluit nr. 368/2001 ter omzetting daarvan. In de onderhavige zaak is geen misbruik gemaakt van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd om een feitelijke overeenkomst voor onbepaalde tijd te verhullen; de dienstbetrekking is ontstaan krachtens een vrijwillige prestatie die juridisch gezien niet als arbeidsovereenkomst wordt aangemerkt.
- 23 Ook wanneer wordt aangenomen dat het personeel van het Corpo Militare van het CRI gelijk is aan dat van de strijdkrachten, kunnen de in artikel 1, punt 519, van wet nr. 296/2006 neergelegde bepalingen inzake consolidering voor personeel – op grond waarvan overheidsinstanties onder bepaalde voorwaarden personeel dat voor bepaalde tijd in dienst is, kunnen aannemen na selectietests – niet worden toegepast, aangezien voor de strijdkrachten bijzondere, sectorspecifieke wetgeving geldt met betrekking tot de werving van personeel. Derhalve kan de in de bovengenoemde bepaling genoemde consolideringsregeling niet daartoe worden uitgebreid.

- 24 Consolidering is een begrip van buitengewone en afwijkende aard ten opzichte van de in artikel 97 van de grondwet neergelegde gebruikelijke voorwaarden voor toegang tot een overheidsfunctie door middel van vergelijkende examens, zodat de betreffende bepalingen strikt dienen te worden uitgelegd en het op grond daarvan nimmer is toegestaan dat werknemers voor onbepaalde tijd worden aangesteld zonder dat zij eerst zijn geslaagd voor openbare selectietests.
- 25 De arbeidsverhouding met de strijdkrachten is niet contractueel van aard in tegenstelling tot die van overige medewerkers in overheidsdienst, wier arbeidsverhouding met de overheid nu privaatrechtelijk is geregeld.
- 26 Wat betreft de vergelijking met de situatie van de vrijwilligers van de Corpo dei Vigili del Fuoco blijkt uit het feit dat een wet nodig was om consolidering voor hen mogelijk te maken, dat zij niet het gevolg was van hun vroegere functies. In het geval van de hervorming van het CRI was de wetgever van oordeel dat een vergelijkbare handeling niet opportuun was, mede gelet op het feit dat het CRI een ander karakter heeft dan de Vigili del Fuoco.
- 27 De onderzochte consolideringsregeling van artikel 1, punt 519, van wet nr. 296/2006 is niet in strijd met richtlijn 1999/70 en met wetsbesluit nr. 368/2001 ter omzetting daarvan. Volgens de rechtspraak van het Hof (arresten in de zaken C-53/04 en C-180/04) staat de als bijlage bij richtlijn 1999/70/EG gevoegde raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd „in beginsel niet in de weg [...] aan een nationale regeling die in geval van misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd door een werkgever uit de openbare sector, uitsluit dat deze worden omgezet in arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd, hoewel een dergelijke omzetting wel is voorzien voor arbeidsovereenkomsten en arbeidsverhoudingen die zijn aangegaan met een werkgever uit de particuliere sector, wanneer deze regeling voorziet in een andere effectieve maatregel ter voorkoming, en in voorkomend geval ter bestraffing, van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd door een werkgever uit de openbare sector”.
- 28 De nationale regeling waarnaar deze rechtspraak verwijst is artikel 36, lid 2, van wetsbesluit nr. 165/2001, waarin is bepaald dat de schending door overheidsorganen van dwingende bepalingen betreffende de aanstelling voor bepaalde tijd niet kan leiden tot de totstandkoming van arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd, „onverminderd de hiermee gemoeide aansprakelijkheid en sancties” en behoudens het recht van de betrokken werknemer op vergoeding van de schade, met de verplichting tot terugvordering van de betreffende bedragen van de verantwoordelijke bestuurders indien de schending het gevolg is van opzet of grove schuld.
- 29 Artikel 1, punt 519, van wet nr. 296/2006 blijkt niet in strijd met die regeling. Derhalve is volgens de verwijzende rechter sprake van een „acte clair” zodat de prejudiciële verwijzing niet nodig of verplicht is.

- 30 Wat het tweede middel in hoger beroep betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat de exceptie van grondwettigheid kennelijk ongegrond is.
- 31 De verwijzende rechter is echter van oordeel dat duidelijkheid nodig is over de draagwijdte van de verwijzingsverplichting die krachtens artikel 267 VWEU op de rechter in laatste aanleg rust en verwijst daarbij naar de rechtspraak van het Hof volgens welke geen verwijzingsverplichting bestaat wanneer „de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht zo evident [kan] zijn, dat redelijkerwijze geen twijfel kan bestaan omtrent de wijze waarop de gestelde vraag moet worden opgelost. Alvorens tot het besluit te komen dat dit het geval is, dient de nationale rechter ervan overtuigd te zijn dat die oplossing even evident zou zijn voor de rechterlijke instanties van de andere lidstaten en voor het Hof van Justitie. Enkel wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, kan de nationale rechter ervan afzien de vraag aan het Hof voor te leggen, en ze op eigen verantwoordelijkheid oplossen” (arrest van 6 oktober 1982, Cilfit e.a., zaak 283/81, punt 16).
- 32 In het bijzonder twijfelt hij eraan hoe moet worden vastgesteld dat hij „ervan overtuigd [dient] te zijn dat die oplossing even evident zou zijn voor de rechterlijke instanties van de andere lidstaten en voor het Hof van Justitie” en vraagt hij, mocht de nationale rechter het verzoek tot prejudiciële verwijzing hebben onderzocht maar niet ingewilligd, of artikel 267 uitsluit dat de rechter (automatisch of op verzoek van de verzoeker) wordt blootgesteld aan een civielrechtelijke aansprakelijkheidsprocedure of een tuchtrechtelijke procedure.
- 33 Gelet op de hiervoor genoemde twijfels en rekening houdend met het bijzondere karakter van de onderhavige kwestie die niet eerder voorwerp van onderzoek door het Hof is geweest, acht de verwijzende rechter het noodzakelijk de hierboven uiteengezette prejudiciële vragen te stellen.