



Datum van inontvangstneming : 16/01/2019

Zaak C-760/18

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:

4 december 2018

Verwijzende rechter:

Monomeles Protodikeio Lasithiou

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 december 2018

Verzoekende partijen:

M. V. e.a.

Verwerende partijen:

Organismos Topikis Aftodioikisis

Voorwerp van het hoofdgeding

Geschil betreffende arbeid in dienstverband

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vragen

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU – Richtlijn 1999/70/EG – Clausules 5 en 8 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd – Arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector – Maatregelen ter voorkoming van misbruik

Prejudiciële vragen

- 1) Doet een uitlegging van nationaalrechtelijke bepalingen – die zijn vastgesteld tot omzetting in de nationale rechtsorde van de op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die als bijlage is gevoegd bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van

28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB [1999], L 175, blz. 43) – volgens welke de verlenging van rechtswege van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van werknemers van de reinigingsdiensten van plaatselijke bestuurslichamen, krachtens een uitdrukkelijke wettelijke bepaling van nationaal recht, zoals artikel 167 van wet 4099/2012, wordt uitgezonderd van de definitie van „opeenvolgende” arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, in de zin van clause 1 en clause 5, punt 2, van de raamovereenkomst, met de motivering dat er niet een nieuwe schriftelijke overeenkomst voor bepaalde tijd wordt gesloten, maar een reeds bestaande arbeidsovereenkomst wordt verlengd, afbreuk aan het doel en het nuttige effect van die raamovereenkomst?

- 2) Wanneer een wettelijk neergelegde en toegepaste praktijk ten aanzien van de tewerkstelling van personeel in de reinigingsdiensten van plaatselijke bestuurslichamen in strijd is met de maatregelen ter voorkoming van misbruik als gevolg van de opeenvolging van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, waarin werd voorzien bij de regeling tot omzetting van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst in het nationale recht, omvat de verplichting van de nationale rechter tot een met het Unierecht conforme uitlegging van het nationale recht dan ook de toepassing van een nationaalrechtelijke bepaling zoals artikel 8, lid 3, van wet 2112/1920, als bestaande en nog geldende gelijkwaardige wettelijke maatregel in de zin van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst, welke de mogelijkheid biedt om de opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die werden gebruikt om te voorzien in permanente en blijvende reinigingsbehoeften van de plaatselijke bestuurlijke lichamen, juridisch correct te kwalificeren als arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd?
- 3) Indien het antwoord op de voorgaande vraag bevestigend luidt, vormt een grondwettelijke regeling als die van artikel 103, leden 7 en 8, van de Griekse grondwet (na de herziening van 2001), die categorisch verbiedt dat volgens deze regeling gesloten arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector worden omgezet in overeenkomsten voor onbepaalde tijd, dan een onevenredige beperking van de verplichting van de nationale rechter tot een met het Unierecht conforme uitlegging van het nationale recht, omdat deze regeling de toepassing van een bestaande en nog geldende gelijkwaardige wettelijke maatregel in de zin van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst als artikel 8, lid 3, van wet 2112/1920 onmogelijk maakt, en daarmee belet dat opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die worden gebruikt om te voorzien in permanente en blijvende reinigingsbehoeften van plaatselijke bestuurslichamen in een rechterlijke procedure juridisch correct worden gekwalificeerd als overeenkomsten voor onbepaalde tijd, zelfs wanneer die overeenkomsten bedoeld zijn om te voorzien in permanente en blijvende behoeften?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is gesloten op 18 maart 1999 (hierna: „raamovereenkomst”) en die als bijlage is gevoegd bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB 1999, L 175, blz. 43): clausules 1 en 3, en clausule 5, punten 1 en 2.

Aangevoerde rechtspraak van het Hof van Justitie

Arresten van het Hof van 21 november 2018, ██████████ C-619/17, EU:C:2018:936; 25 oktober 2018, ██████████, C-331/17, EU:C:2018:859; 14 september 2016, ██████████, C-16/15, EU:C:2016:679; 14 september 2016, ██████████, C-184/15 en C-197/15, EU:C:2016:680; 26 februari 2015, Commissie/Luxemburg, C-238/14, EU:C:2015:128; 3 juli 2014, ██████████ C-362/13, C-363/13 en C-407/13, EU:C:2014:2044; 8 maart 2012, ██████████, C-251/11, EU:C:2012:133; 23 april 2009, ██████████ C-378/07, C-379/07 en C-380/07, EU:C:2009:250, en 4 juli 2006, ██████████ C-212/04, EU:C:2006:443.

Beschikkingen van het Hof van 21 september 2016, ██████████ C-614/15, EU:C:2016:726; 24 april 2009, ██████████, C-519/08, EU:C:2009:269, en 12 juni 2008, ██████████ C-364/07, EU:C:2008:346.

Het nationale recht

De grondwet van de Helleense Republiek

- 1 Bij de grondwetsherziening van 2001 werden aan artikel 103 van de grondwet de leden 7 en 8 toegevoegd.
- 2 Volgens artikel 103, lid 7, van de grondwet vindt de aanstelling van personeel bij de overheid of de overheidssector in ruime zin, zoals deze telkens wordt omschreven, plaats hetzij na een vergelijkend onderzoek, hetzij na een selectie op basis van tevoren bepaalde objectieve criteria, en is deze onderworpen aan controle door een onafhankelijke instantie. Artikel 103, lid 8, verbiedt onder meer de permanente aanstelling van personeel dat bij de overheid of de overheidssector in ruime zin is aangeworven met een overeenkomst voor bepaalde tijd, of de omzetting van deze overeenkomsten in overeenkomsten voor onbepaalde tijd.

Presidentieel besluit 164/2004

- 3 Richtlijn 1999/70 werd voor het personeel van de overheid en de overheidssector in ruime zin omgezet in de Griekse wetgeving bij presidentieel besluit 164/2004, houdende regelingen voor werknemers met overeenkomsten voor bepaalde tijd in

de overheidssector (FEK A'134). Volgens artikel 2, lid 1, van dit besluit is het onder meer van toepassing op het personeel van plaatselijke bestuurslichamen dat werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst of -verhouding voor bepaalde tijd of op basis van een overeenkomst tot aanneming van werk of enige andere vorm van arbeidsovereenkomst of -verhouding waarbij het ondergeschikt verband verborgen is.

- 4 Artikel 5 van presidentieel besluit 164/2004 bepaalt dat opeenvolgende overeenkomsten die tegen dezelfde of vergelijkbare arbeidsvoorwaarden tussen dezelfde werkgever en dezelfde werknemer zijn gesloten en uitgevoerd, en betrekking hebben op hetzelfde of een vergelijkbaar vakgebied, verboden zijn wanneer de tussenliggende tijd minder dan drie maanden bedraagt. Dergelijke overeenkomsten mogen bij uitzondering worden gesloten wanneer daarvoor een objectieve reden bestaat. Voorts moeten deze overeenkomsten in beginsel schriftelijk worden gesloten. Hoe dan ook mogen er niet meer dan drie opeenvolgende overeenkomsten zijn.
- 5 Artikel 6 van dat besluit bepaalt dat de totale duur van de opeenvolgende overeenkomsten die tegen dezelfde of vergelijkbare arbeidsvoorwaarden tussen dezelfde werkgever en dezelfde werknemer worden gesloten en uitgevoerd, en betrekking hebben op hetzelfde of een vergelijkbaar vakgebied, niet meer dan 24 maanden mag bedragen. Overschrijding van deze termijn is slechts toegestaan met betrekking tot in de geldende wetgeving gespecificeerde categorieën werknemers.
- 6 Volgens artikel 7 van presidentieel besluit 164/2004 is elke in strijd met de artikelen 5 en 6 van dit besluit gesloten overeenkomst van rechtswege nietig. De werknemer heeft evenwel recht op uitbetaling over de gewerkte periode en heeft eveneens recht op een vergoeding die overeenstemt met de ontslagvergoeding waarop de overeenkomstige werknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd recht heeft. Ten slotte wordt niet-inachtneming van de artikelen 5 en 6 strafbaar gesteld; dit feit wordt tevens tuchtrechtelijk aangemerkt als ernstige fout.

Artikel 8, lid 3, van wet 2112/1920

- 7 Artikel 8, lid 3, van wet 2112/1920 (FEK A' 11) betreft de opzegging van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, en bepaalt dat de bepalingen van deze wet ook van toepassing zijn op arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd wanneer de beperking van de duur van die overeenkomsten niet gerechtvaardigd wordt door de aard van de overeenkomst, maar alleen tot doel heeft de bepalingen van deze wet te ontduiken.
- 8 Deze bepaling, die ook geldt voor privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten in de overheidssector, werd in de rechtspraak steeds toegepast wanneer zich de noodzaak voordeed de arbeidsverhouding juridisch correct te kwalificeren omdat deze weliswaar werd voorgesteld als een overeenkomst voor bepaalde tijd, maar in werkelijkheid, door vernieuwing of verlenging daarvan, bedoeld was om te

voorzien in permanente en blijvende behoeften van de werkgever, en derhalve als een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd diende te worden beschouwd.

- 9 Na de vaststelling van richtlijn 1999/70 werd deze benadering aangemerkt als gelijkwaardige wettelijke maatregel in de zin van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst.
- 10 Na de grondwetsherziening van 2001 werd artikel 8, lid 3, van wet 2112/1920 slechts als gelijkwaardige wettelijke maatregel toegepast op opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die met openbare lichamen waren gesloten vóór de inwerkingtreding van artikel 103, leden 7 en 8, van de grondwet en van de artikelen 5 en 11 van presidentieel besluit 164/2004, en na die inwerkingtreding nog liepen omdat zij voorzagen in permanente en blijvende behoeften.
- 11 Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die zijn gesloten na de inwerkingtreding van het herziene artikel 103 van de grondwet, kunnen naar onwrikbare rechtspraak daarentegen niet worden omgezet in overeenkomsten voor onbepaalde tijd, ook wanneer deze niet voorzien in tijdelijke en onvoorziene, maar in permanente en blijvende behoeften; er bestaat zelfs geen marge om dergelijke overeenkomsten juridisch correct te kwalificeren als overeenkomsten voor onbepaalde tijd, zelfs wanneer deze voorzien in permanente en blijvende behoeften, zodat de toepassing van het aangehaalde artikel 8, lid 3, van wet 2112/1920 is uitgesloten.

Regelingen betreffende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd voor werknemers van de reinigingsdiensten van plaatselijke bestuurslichamen

- 12 Volgens artikel 205, lid 1, van het wetboek voor werknemers van gemeenten en regio's (wet 3584/2007, FEK A' 143), kan een O.T.A. personeel aanstellen met een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd om te voorzien in seizoensgebonden of anderszins periodieke of tijdelijke behoeften. Met name mogen arbeidsovereenkomsten worden gesloten met in wezen een duur van ten hoogste acht maanden binnen een tijdvak van in totaal twaalf maanden. Elke verlenging of sluiting van een nieuwe overeenkomst binnen dit tijdvak of omzetting van deze overeenkomst in een overeenkomst voor onbepaalde tijd is voorts van rechtswege ongeldig.
- 13 De voor de afhandeling van de bezoldiging bevoegde organen zijn gehouden de uitbetaling aan werknemers die deze voorziene duur van de tewerkstelling hebben bereikt, stop te zetten; wanneer zij dit nalaten kunnen de uitbetaalde bedragen op hen worden verhaald. Diensthoofden of andere bevoegde organen die de geldende voorschriften niet in acht nemen, worden ambtshalve vervolgd voor schending van hun ambtsplicht op grond van artikel 259 van het wetboek van strafrecht en moeten voor het bevoegde tuchtrechtelijke college worden geleid (artikel 21, leden 4 en 5, van wet 2190/1994).

- 14 Bij artikel 167 van wet 4099/2012 (FEK A' 250) werd bepaald dat vóór 31 december 2012 gesloten of te sluiten overeenkomsten betreffende schoonmaakwerkzaamheden voor de gebouwen van de belastingkantoren en de vastgoeddiensten, als rechtsgeldig werden beschouwd en dat de voor de verleende diensten verschuldigde kosten voldaan mochten worden. Deze datum werd bij artikel 23 van wet 4151/2013 (FEK A' 103) verlengd tot 31 december 2013.
- 15 Vervolgens breidde artikel 49 van wet 4325/2015 (FEK A' 47) de materiële werkingssfeer van artikel 167 van wet 4099/2012 uit, waardoor overeenkomsten betreffende de schoonmaak van de gebouwen van openbare diensten en andere overheidsinstanties, alsmede allerlei reinigingsdiensten van de plaatselijke bestuurslichamen, verlengd konden worden tot 31 december 2015.
- 16 Bij artikel 50 van wet 4351/2015 (FEK A' 164) werden de lopende individuele arbeidsovereenkomsten, waaronder die voor allerlei reinigingsdiensten van de O.T.A., alsmede de overeenkomsten die ten hoogste 30 dagen vóór de inwerkingtreding ervan waren verstreken, in afwijking van elke andere bepaling verlengd tot 31 december 2016.
- 17 Later werd bij artikel 12 van een besluit met algemene strekking van 30 december 2015 (FEK A' 184; bekrachtigd bij artikel 2 van wet 4366/2016, FEK A' 18), artikel 167 van wet 4099/2012 opnieuw gewijzigd, zodat het ook alle vóór 31 december 2015 te ondertekenen overeenkomsten omvatte; deze werden van rechtswege verlengd tot 31 december 2016.
- 18 Ten slotte werd artikel 167 van wet 4099/2012 bij het latere artikel 16 van wet 4429/2016 (FEK A' 199) wederom gewijzigd, en werden de lopende individuele overeenkomsten, waaronder die voor allerlei diensten van de reinigingsdiensten van de plaatselijke bestuurslichamen, van rechtswege verlengd tot 31 december 2017, in afwijking van elke andere bepaling.
- 19 De nationale rekenkamer achtte deze toepassing van artikel 167 van wet 4099/2012 (zoals gewijzigd), waarmee de privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten die overeenkomstig artikel 205 van het wetboek voor werknemers een duur van acht maanden hadden, van rechtswege werden verlengd, om tegemoet te komen aan de behoefte van de reinigingsdiensten van de plaatselijke bestuurslichamen, lijnrecht in strijd met richtlijn 1999/70, zoals deze bij presidentieel besluit 164/2004 was omgezet in het nationale recht.
- 20 Zich hiervan ten volle bewust, bepaalde de Griekse wetgever bij artikel 25 van wet 4456/2017 (FEK A' 24) dat de kosten voor onder meer de gemeentereiniging die voortvloeiden uit de verlenging krachtens (het telkens gewijzigde) artikel 167 van wet 4099/2012 van de individuele overeenkomsten, als wettig werden aangemerkt en ten laste kwamen van de begroting van de desbetreffende instantie. Ook werden de met de verlengde overeenkomsten gemoeide kosten – ook die welke betrekking hadden op diensten die werden verleend vóór 31 december 2017 – als rechtmatig beschouwd en konden deze tot die datum worden betaald.

- 21 Voorts werd bij artikel 10, lid 4, van wet 4506/2017 (FEK A' 191) bepaald dat de sancties, bedoeld in artikel 7 van presidentieel besluit 164/2004 en artikel 21, lid 5, van wet 2190/1994, niet van toepassing zijn op de bevoegde organen en diensthoofden van de instanties die in het tijdvak van 30.6.2017 tot 12 december 2017 reinigingspersoneel tewerkstelden om te voorzien in dringende behoeften, en dat bedragen die ter zake na 30.6.2017 waren uitbetaald, niet werden verhaald.
- 22 Ten slotte bepaalde artikel 3, leden 2 en 3, van wet 4528/2018 (FEK A' 50) onder meer dat de duur van overeenkomsten voor de aanneming van werk, de huur van werk of de verrichting van diensten die waren gesloten overeenkomstig artikel 167 van wet 4099/2012 (zoals gewijzigd), niet meetelde bij de berekening van het maximale tijdvak van 24 maanden in de zin van de artikelen 5, 6 en 7 van presidentieel besluit 164/2004.

Korte weergave van de feiten en van de procedure

- 23 Verweerder, de Dimos Aghiou Nikolaou (gemeente Ag. Nikolaos) is een plaatselijk bestuurslichaam. Verzoekers waren met ingang van verschillende tijdstippen in het jaar 2015 bij de reinigingsdienst van verweerder voltijds werkzaam als bestuurder of bijrijder van een afvalwagen, op basis van privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, aanvankelijk met een duur van acht maanden, maar zonder onderbreking verlengd tot 31 december 2017.
- 24 Verweerder hield op van de diensten van verzoekers gebruik te maken op 31 december 2017, de datum waarop de verlenging van hun arbeidsovereenkomsten afliep.
- 25 Verzoekers stelden een actie in bij de verwijzende rechter, en vorderden in de eerste plaats vaststelling dat zij vanaf hun oorspronkelijke aanstelling door verweerder met hem verbonden waren door een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en dat de opzegging van deze arbeidsovereenkomst per 31 december 2017 door verweerder derhalve nietig is. Zij vorderen voorts veroordeling van verweerder, op straffe van een dwangsom, om hen krachtens bovengenoemde arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te werk te stellen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 26 Verzoekers betogen dat zij, bij afwezigheid van vast personeel bij verweerder, voorzagen in de permanente en blijvende behoeften van de dienst in kwestie, zodat hun arbeidsovereenkomsten verhurde arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd zijn, en dat het gebruik van telkens verlengde arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd misbruik vormt. Zij baseren hun vordering derhalve op artikel 8, lid 3, van wet 2112/1920 als gelijkwaardige wettelijke maatregel in de zin van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst, dat beoogt misbruik als gevolg van het gebruik zonder objectieve reden van

opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen.

- 27 Verweerder bestrijdt de eis, met het betoog dat de verlenging van rechtswege, tot 31 december 2017, van de duur van de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van verzoekers berust op de uitdrukkelijke bepaling van artikel 167 van wet 4099/2012, zoals dit enkele malen werd gewijzigd en thans geldt. Hij betoogt voorts dat de opeenvolgende verlengingen van de duur van de arbeidsovereenkomsten van verzoekers indruisen tegen zowel de raamovereenkomst als tegen presidentieel besluit 164/2004, dat de omzetting daarvan in de nationale rechtsorde beoogde. Dit maakt de vordering van verzoekers om hun arbeidsovereenkomsten aan te merken als overeenkomsten voor onbepaalde tijd onwettig. Verweerder betoogt met een beroep op artikel 103 van de grondwet, dat de arbeidsovereenkomsten van verzoekers die na de inwerkingtreding van dit grondwetsartikel zijn gesloten, hoe dan ook niet kunnen worden omgezet in overeenkomsten voor onbepaalde tijd, en dat er geen beoordelingsmarge voor de rechter is om deze, zelfs wanneer zij voorzien in permanente en blijvende behoeften, aan te merken als overeenkomsten voor onbepaalde tijd.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 28 Artikel 167 van wet 4099/2012, zoals dit luidt na de opeenvolgende wijzigingen ervan, heeft bewerkstelligd dat de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd waarop het betrekking heeft, van rechtswege kunnen worden verlengd door de enkele vaststelling van tewerkstelling door de desbetreffende instantie, zonder nadere procedure of besluit van het bevoegde collectieve orgaan van die instantie en zonder een beoordeling of de behoefte die heeft geleid tot de overeenkomsten in kwestie, nog bestaat. Zelfs indien wordt aangenomen dat de door dat artikel bestreken arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de reinigingsdiensten aanvankelijk met een beroep op de uitzonderingscondities van artikel 205 van het wetboek voor werknemers werden gesloten voor een periode van acht maanden, los van en boven de permanente en blijvende behoeften van de plaatselijke bestuurslichamen op dat gebied, toont de op het oordeel van de wetgever berustende verlenging ervan tot 31 december 2017, zelfs met terugwerkende kracht, die specifiek en uitzonderlijk de bewuste arbeidsovereenkomsten betreft, aan dat de behoeften waarin deze overeenkomsten voorzien, niet kunnen worden aangemerkt als seizoensgebonden of van tijdelijke of periodieke aard.
- 29 Uit de laatste initiatieven van de Griekse wetgever (artikel 25 van wet 4456/2017, artikel 10, lid 4, van wet 4506/2017 en artikel 3, leden 2 en 3, van wet 4528/2018) blijkt duidelijk diens intentie om, achteraf en met terugwerkende kracht, de kennelijke tegenstrijdigheid tussen enerzijds de door artikel 167 van wet 4099/2012 bewerkstelligde opeenvolgende verlengingen van de arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd van het reinigingspersoneel van de plaatselijke bestuurslichamen, en anderzijds de artikelen 5 en 6 van presidentieel

besluit 164/2004 en daarmee ook clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst, op te heffen.

- 30 Zo verklaarde de Griekse wetgever in zijn soevereiniteit, bij artikel 25 van wet 4456/2017, de overheidsuitgaven die het gevolg waren van de tewerkstelling van het reinigingspersoneel van de plaatselijke bestuurslichamen tijdens het gehele tijdvak van de verlengingen van hun arbeidsovereenkomsten op grond van artikel 167 van wet 4099/2012, rechtmatig, door bekrachtiging van de oorzaak van de desbetreffende uitgaven, namelijk de tot 31 december 2017 verlengde arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van dat personeel. Daarmee verhindert hij de facto evenwel dat deze werknemers de in artikel 7 van presidentieel besluit 164/2004 bedoelde vergoeding ontvangen, aangezien dit de ongeldigheid van de arbeidsovereenkomst wegens de schending van de artikelen 5 en 6 van dat besluit vooronderstelt.
- 31 Daarnaast tracht de Griekse wetgever bij artikel 3, leden 2 en 3, van wet 4528/2018, specifiek voor het reinigingspersoneel van de plaatselijke bestuurslichamen, de maximale duur van de arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in presidentieel besluit 164/2004 met terugwerkende kracht te verlengen, teneinde althans ogenschijnlijk te voldoen aan de eisen van één van de maatregelen ter voorkoming van misbruik bedoeld in presidentieel besluit 164/2004 en clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst, en de opeenvolgende verlengingen van de arbeidsovereenkomsten van deze werknemers te rechtvaardigen.
- 32 Intussen belette de Griekse wetgever bij artikel 10, lid 4, van wet 4506/2017, in samenhang met artikel 25 van wet 4456/2017, dat in toepassing van artikel 167 van wet 4099/2012 sancties werden opgelegd wegens het gebruik door de plaatselijke bestuurslichamen van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd teneinde te voorzien in hun behoeften op het gebied van schoonmaak en reiniging, en verleent hij amnestie aan de vertegenwoordigers van de instanties die daarvoor op deze wijze personeel aanstelden, waardoor het onmogelijk is geworden die personen strafrechtelijk of financieel verantwoordelijk te stellen.
- 33 Derhalve rijst in de eerste plaats de vraag, of de door artikel 167 van wet 4099/2012 voorziene verlengingen van de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van het personeel van de plaatselijke reinigingsdiensten, worden bestreken door het begrip „opeenvolgende” arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de zin van clause 1 en clause 5, punt 2, van de raamovereenkomst.
- 34 Gelet op de definitie van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in artikel 5 van presidentieel besluit 164/2004, rijst de vraag of een uitlegging volgens welke de verlenging van rechtswege van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van werknemers bij de reinigingsdiensten van de plaatselijke bestuurslichamen, krachtens een uitdrukkelijke wettelijke bepaling van nationaal recht, wordt uitgezonderd van de toepassing van presidentieel besluit 164/2004, en daarmee van de raamovereenkomst, met de motivering dat hier niet een nieuwe

overeenkomst voor bepaalde tijd wordt gesloten maar een reeds bestaande arbeidsovereenkomst wordt verlengd, afbreuk doet aan het doel en het nuttig effect van de raamovereenkomst.

- 35 Wanneer bovenstaande vraag bevestigend wordt beantwoord - waartoe de verwijzende rechter geneigd is - is overduidelijk dat de door de herhaalde wijziging van artikel 167 van wet 4099/2012 bewerkstelligde opeenvolgende verlengingen van de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de reinigingsdiensten van de plaatselijke bestuurslichamen indruisen tegen de maatregelen ter voorkoming van het misbruik dat kan voortvloeien uit dit gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, bedoeld in de artikelen 5 en 6 van presidentieel besluit 164/2004, ter uitvoering van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst, aangezien: 1) tussen de afzonderlijke verlengingen in het geheel geen tijd verstreken is, 2) geen melding wordt gemaakt van enige objectieve reden ter rechtvaardiging van deze verlengingen, die van rechtswege plaatsvonden, met een enkele vaststelling van tewerkstelling door de instanties in kwestie, 3) het aantal interventies door de Griekse wetgever betreffende de duur van de overeenkomsten (en derhalve het aantal verlengingen) meer dan drie bedraagt, en 4) de duur ervan de in presidentieel besluit 164/2004 voorziene maximale tijd van 24 maanden heeft overschreden.
- 36 In die zin doet de vaststelling door de Griekse wetgever van a) artikel 167 van wet 4099/2012, zoals dit luidt na de herhaalde wijzigingen, b) artikel 25 van wet 4456/2017, c) artikel 10, lid 4, van wet 4506/2017 en d) artikel 3, leden 2 en 3, van wet 4528/2018, afbreuk aan het doel en het nuttig effect van de raamovereenkomst zelf, aangezien enerzijds artikel 167 van wet 4099/2012 het stelsel dat de Griekse wetgever zelf, in uitvoering van richtlijn 1999/70, heeft ingevoerd ter voorkoming van misbruik ten gevolge van de toepassing van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, feitelijk opzij zet en, anderzijds, deze bepalingen het sanctiestelsel dat bij presidentieel besluit 164/2004 is ingevoerd om dergelijk misbruik te bestrijden, elke betekenis ontnemen.
- 37 Overigens heeft het Hof dienaangaande geoordeeld dat een nationaal voorschrift dat zich ertoe zou beperken via een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling in het algemeen en op abstracte wijze de mogelijkheid te creëren gebruik te maken van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, niet verenigbaar zou zijn met het doel en het nuttig effect van de raamovereenkomst, aangezien hieruit geen objectieve en transparante criteria kunnen worden afgeleid om na te gaan of de vernieuwing van dergelijke overeenkomsten beantwoordt aan een werkelijke behoefte, geschikt is om de nagestreefde doelstelling te bereiken en daartoe noodzakelijk is, wat een reëel risico van misbruik van dit type overeenkomsten met zich brengt (arresten van 14 september 2016, [REDACTED], C-16/15, EU:C:2016:679, punten 39 en 40, en 26 februari 2015, Commissie/Luxemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, punt 45).

- 38 Voorts moet, wanneer misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd heeft plaatsgevonden, er een maatregel kunnen worden toegepast die voorziet in effectieve en op het gebied van de werknemersbescherming gelijkwaardige garanties, teneinde dit misbruik naar behoren te bestraffen en de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken. Artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 1999/70 bepaalt immers dat de „lidstaten [...] alle nodige maatregelen [moeten] treffen om de in deze richtlijn voorgeschreven resultaten te allen tijde te kunnen waarborgen” (arrest van 14 september 2016, [REDACTED], [REDACTED] C-184/15 en C-197/15, EU:C:2016:680, punt 38, en beschikking van 21 september [REDACTED], C-614/15, EU:C:2016:726, punt 43).
- 39 Aangezien clause 5, punt 1, en clause 8, punt 3, van de raamovereenkomst niet voldoen aan de voorwaarden om rechtstreekse werking te hebben, staat het derhalve aan de nationale rechter de bepalingen van het nationale recht zoveel mogelijk aldus uit te leggen dat zij conform het door de raamovereenkomst nagestreefde doel kunnen worden toegepast, met inachtneming van alle bepalingen van nationaal recht, ongeacht of deze dateren van eerdere of latere datum dan de betrokken richtlijn.
- 40 De vraag is dan ook of, wanneer een wettelijk neergelegde en toegepaste praktijk in strijd is met de maatregelen ter voorkoming van misbruik waarin is voorzien in de wetgeving tot omzetting van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst, de verplichting van de verwijzende rechter om de nationale wetgeving conform het Unierecht uit te leggen, ook de toepassing omvat van een bestaande en nog geldende gelijkwaardige wettelijke maatregel in de zin van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst, zoals artikel 8, lid 3, van wet 2112/1920, welke de mogelijkheid biedt om de opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die gebruikt werden om te voorzien in permanente en blijvende behoeften van de plaatselijke bestuurslichamen, juridisch correct te kwalificeren als arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd.
- 41 Indien de bovenstaande vraag bevestigend moet worden beantwoord, tot welke opvatting de verwijzende rechter geneigd is, rijst de vraag of een grondwettelijke regeling als artikel 103, leden 7 en 8, van de grondwet, die de omzetting van volgens deze regeling in de overheidssector gesloten arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in overeenkomsten voor onbepaalde tijd categorisch verbiedt, een onevenredige beperking vormt op de verplichting van de nationale rechter tot een met het Unierecht conforme uitlegging van het nationale recht, omdat deze regeling de toepassing van een bestaande en nog geldende gelijkwaardige wettelijke maatregel in de zin van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst als artikel 8, lid 3, van wet 2112/1920 onmogelijk maakt, en daarmee belet dat dergelijke arbeidsovereenkomsten in een rechterlijke procedure juridisch correct worden gekwalificeerd als overeenkomsten voor onbepaalde tijd, zelfs wanneer deze overeenkomsten bedoeld zijn om te voorzien in permanente en blijvende behoeften.

- 42 Gezien het bovenstaande is dit gerecht van oordeel dat de drie prejudiciële vragen moeten worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.
- 43 De verwijzende rechter meent dat, ondanks het feit dat verzoekers de onderhavige actie onmiddellijk hebben ingesteld, wegens de duur van de normale prejudiciële procedure het gevaar bestaat dat zij voor geruime tijd hun arbeidsbetrekking verliezen, wat vanzelfsprekend hun levensonderhoud in gevaar brengt. Deze langdurige afwezigheid van verzoekers van hun arbeidsbetrekkingen werkt in de hand dat deze plaatsen worden ingenomen door anderen, met een arbeidsverhouding voor bepaalde of zelfs onbepaalde tijd; dit kan leiden tot een feitelijke situatie die het verzoekers onmogelijk of zeer moeilijk maakt om zelfs na een voor hen gunstig vonnis daarnaar terug te keren. Tegelijkertijd kan verweerder zolang deze onzekerheid voortduurt, onmogelijk een behoorlijk aanstellingsprogramma opstellen. De verwijzende rechter verzoekt het Hof in de onderhavige zaak derhalve om toepassing van de versnelde procedure overeenkomstig artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.