



Datum van inontvangstneming : 25/04/2016

Zaak C-158/16

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

16 maart 2016

Verwijzende rechter:

Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 1 de Oviedo (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

1 maart 2016

Verzoekende partij:

Margarita Isabel Vega González

Verwerende partij:

Consejería de Hacienda y Sector Público de la Administración del Principado de Asturias

[OMISSIS]

BESCHIKKING

Oviedo, 1 maart 2016.

FEITEN

TEN EERSTE.- Er is beroep ingesteld bij de bestuursrechter tegen het besluit van 22 oktober 2015 van de Consejería de Hacienda y Sector Público tot afwijzing van het bezwaar tegen het besluit van 23 juni 2015 van de Dirección general de función pública tot afwijzing van het op 13 juni door Margarita Isabel Vega González [OMISSIS] ingediende verzoek om verlof wegens bijzondere diensten, of, subsidiair, verlof om redenen van persoonlijke aard.

TEN TWEEDE.- [OMISSIS] [Na] de mondelinge behandeling zijn de partijen gehoord over de wenselijkheid van een prejudiciële verwijzing krachtens het bepaalde in artikel 267 [van het] Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

TEN DERDE.- Verweerster betoogt dat een prejudiciële verwijzing niet noodzakelijk is, omdat in het genomen besluit afdoende is beredeneerd dat

richtlijn 1999/70/EG niet van toepassing is, aangezien de richtlijn betrekking heeft op arbeidsvoorwaarden en niet op ambtelijke standen. Ambtelijke standen zijn geen daadwerkelijke arbeidsvoorwaarden, maar instrumenten die de loopbaan regelen voor de verschillende categorieën ambtenaren, met inbegrip van de wijze van verkrijging en behoud van de status van ambtenaar. Volgens verweerster is het bovendien onmogelijk om deze ambtelijke standen toe te kennen aan functionarissen in tijdelijke dienst [OR 2], omdat deze standen toegespitst zijn op de situatie van ambtenaren in vaste dienst. Daarom kunnen deze standen niet worden toegepast op degenen die deze status niet hebben. Als de betrokken ambtelijke stand gepaard gaat met behoud van de arbeidsplaats, dan keert de ambtenaar terug naar de functie waarop hij of zij was benoemd. Blijft de arbeidsplaats niet behouden, dan krijgt de ambtenaar een voorlopige functie toegewezen. Dit alles geldt echter alleen voor ambtenaren in vaste dienst, en er zijn geen gronden voor toepassing van een en ander op tijdelijk personeel. Verweerster stelt tevens dat als er een verzoek om een prejudiciële beslissing wordt ingediend, dit verzoek betrekking moet hebben op de nationale wetgeving (en wel in het bijzonder de artikelen 87, lid 1, en 89, lid 2, van het Estatuto básico del empleado público, Ley 7/2007 van 12 april 2007[wet 7/2007 van 12 april 2007 houdende het basisstatuut van het overheidsperoneel]). Verweerster is tevens van mening dat niet hoeft te worden vermeld dat [verzoekster] is gekozen als lid van het [regionale] parlement, omdat dit feit niet relevant is.

[OMISSIS] Verzoekster acht een verzoek om een prejudiciële beslissing noodzakelijk [OMISSIS].

RECHTSOVERWEGINGEN

TEN EERSTE.- Het voorwerp van het beroep dat is ingesteld bij de bestuursrechter

[OMISSIS] [Herhaling van het eerste feit]

Verzoekster in deze zaak is sinds 15 april 2011 en tot op heden ambtenaar in tijdelijke dienst bij de Administración del Principado de Asturias in de categorie Cuerpo superior de administradores. Zij heeft deze functie bijgevolg meer dan vier jaar lang vervuld.

Op 24 mei 2015 vonden de verkiezingen voor het regionale parlement plaats, waarbij verzoekster zich kandidaat stelde voor een politieke partij en werd gekozen als lid van het regionale parlement.

Om haar functies als parlementariër te kunnen uitoefenen, verzocht zij de Administración del Principado, waarbij zij in dienst is, op 13 juni 2015 om haar als ambtenaar in tijdelijke dienst de ambtelijke stand van verlof wegens bijzondere diensten, subsidiair, verlof om redenen van persoonlijke aard toe te kennen.

Verweerster wees haar verzoek af op grond dat de ambtelijke standen [OR 3] in kwestie uitsluitend van toepassing zijn op ambtenaren in vaste dienst en in geen enkel geval op personeel in tijdelijke dienst.

Kortom, het gaat in deze zaak dus om een ambtenaar in tijdelijke dienst die is gekozen als lid van het regionale parlement en die, om haar parlementaire taken te kunnen vervullen, heeft verzocht om verlof wegens bijzondere diensten, subsidiair, om verlof wegens redenen van persoonlijke aard. Dit verzoek is afgewezen omdat zij geen ambtenaar in vaste dienst is.

Als zij ambtenaar in vaste dienst was geweest, was de ambtelijke stand van verlof wegens bijzonder diensten wel aan haar toegekend, omdat dit duidelijk is bepaald in de wet, zonder dat er enige beoordelingsmarge overblijft voor de betrokken overheidsinstantie.

TEN TWEEDE.- Het toepasselijke Spaanse recht

De toepasselijke regionale wet is de Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias [wet 3/1985 van het Principado de Asturias van 26 december 1985 inzake de geleding van het ambtenarenapparaat van de overheid van het Principado de Asturias], die in haar artikel 6 bepaalt [dat] ambtenaren in tijdelijke dienst zijn zij „die uit hoofde van een wettelijke aanstelling tijdelijk vacatures binnen het personeelsbestand van de overheid van het Principado de Asturias vervullen, voor zover deze vacatures niet door ambtenaren in vaste dienst worden vervuld, of in het geval van verlof en bijzondere diensten hun functies waarnemen”. Een soortgelijke bepaling is vervat in de nationale regeling [Ley 7/2007 de 12 de abril de Estatuto básico del empleado público (wet 7/2007 van 12 april 2007 houdende het basisstatuut van het overheidsperoneel), die ten tijde van het verzoek van kracht was], in artikel 10 waarvan is bepaald dat ambtenaren in tijdelijke dienst zijn „zij die als, om uitdrukkelijk gerechtvaardigde redenen van noodzaak en urgentie, als zodanig worden aangesteld voor de vervulling van specifieke werkzaamheden van ambtenaren in vaste dienst, wanneer zich een van de volgende omstandigheden voordoet” en als een van die omstandigheden is genoemd onder a) „het geval van vacatures die niet door ambtenaren in vaste dienst kunnen worden vervuld” en onder b) het geval van tijdelijke vervanging van ambtenaren in vaste dienst.

Artikel 59 van de Ley del Principado de Asturias 3/1985 de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias van 26 december 1985 noemt als ambtelijke stand onder meer onder e) het „verlof wegens bijzondere diensten”. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat verlof wegens bijzondere diensten niet kan worden verleend aan ambtenaren in tijdelijke dienst.

Artikel 64, lid 1, onder g), van dezelfde wet bepaalt dat aan ambtenaren in dienst van de Administración del Principado [de Asturias] verlof wegens bijzondere

diensten wordt verleend indien zij lid worden van het regionale parlement van het Principado de Asturias.

Wanneer verlof wegens bijzondere diensten wordt verleend, wordt de dienstbetrekking opgeschort en blijven de arbeidsplaats en de standplaats [OR 4] behouden, zodat de ambtenaar naar de oude functie kan terugkeren wanneer er een einde komt aan de situatie op grond waarvan het verlof is verleend (in dit geval, na afloop van het parlementaire mandaat). Artikel 64, lid 2, van Ley 3/1985 van 26 december 1985 bepaalt dat „[a]mbtenaren met verlof wegens bijzondere diensten recht hebben op behoud van hun arbeidsplaats en standplaats. De tijd die zij in verlof hebben doorgebracht wordt in aanmerking genomen voor de berekening van de driejaarlijkse toelagen en de bevordering tot een hogere categorie.”

Hieruit blijkt duidelijk dat het verlof wegens bijzondere diensten niet kan worden verleend aan een ambtenaar in tijdelijke dienst. Deze regel is helder geformuleerd en biedt geen ruimte voor verdere uitlegging. Verzoekster is in het onderhavige geval weliswaar gekozen als lid van het regionale parlement (de Junta General del Principado de Asturias), maar haar dienstbetrekking met de Administración del Principado is die van een ambtenaar in tijdelijke, en niet in vaste dienst. Bijgevolg komt zij niet in aanmerking voor de ambtelijke stand van verlof wegens bijzondere diensten. Als verzoekster zich, zoals inderdaad haar wens is, volledig wil wijden aan de uitoefening van haar politieke functie, dan kan zij dit alleen doen door ontslag te nemen, zonder enige mogelijkheid van terugkeer naar haar oude functie, ook niet indien de arbeidsplaats op het moment van terugkeer nog niet is bezet door een ambtenaar in vaste dienst.

TEN DERDE. – Het toepasselijke Unierecht

De regeling die in het kader van het Unierecht van toepassing is, is 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.

Artikel 2, eerste en derde alinea, van deze richtlijn luidt: „De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 10 juli 2001 hieraan te voldoen of verzekeren zich er uiterlijk op die datum van dat de sociale partners de nodige bepalingen bij overeenkomst hebben ingevoerd; de lidstaten moeten alle nodige maatregelen treffen om de in deze richtlijn voorgeschreven resultaten te allen tijde te kunnen waarborgen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.”

Clausule 4 van de raamovereenkomst heeft als opschrift „Non-discriminatiebeginsel” en bepaalt in de punten 1 en 4:

„1. Met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden worden werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd louter op grond van het feit dat zij voor

bepaalde tijd werken, niet minder gunstig behandeld dan vergelijkbare werknemers in vaste dienst, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is.”

Bij de uitlegging van deze richtlijn moet rekening worden gehouden met de volgende overweging van het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest van 22 december 2010 in de zaak *Gavieiro Gavieiro en Iglesias Torres* [OR 5] (C-444/09 en C-456/09), met betrekking tot de erkenning van een (driejaarlijkse) toelage aan onderwijzend personeel over een langere periode dan die welke voortvloeide uit de toepassing van artikel 25 van wet 7/2007 van 12 april 2007: „[e]en verschil in behandeling ter zake van de arbeidsvoorwaarden tussen werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en werknemers in vaste dienst kan [...] niet worden gerechtvaardigd door een criterium dat algemeen en abstract gebaseerd is op de duur zelf van de tewerkstelling. Zou worden aanvaard dat de tijdelijke aard van een arbeidsverhouding op zichzelf een dergelijk verschil kan rechtvaardigen, dan zouden de in de punten 47 en 48 van het onderhavige arrest weergegeven doelstellingen van richtlijn 1999/70 en van de raamovereenkomst elke betekenis verliezen. De toepassing van een dergelijk criterium zou de kwaliteit van de arbeid voor bepaalde tijd niet verbeteren en evenmin de door richtlijn 1999/70 en de raamovereenkomst nagestreefde gelijkheid van behandeling bevorderen, maar integendeel neerkomen op de bestending van een voor de werknemers in tijdelijke dienst ongunstige situatie.”

In dit verband wordt ook verwezen naar de beschikking van het Hof van Justitie van 9 februari 2012 in de zaak *Lorenzo Martínez*, C-556/11, naar aanleiding van de prejudiciële verwijzing van de *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Valladolid*, betreffende een geschil waarin een als ambtenaar in tijdelijke dienst tewerkgestelde leraar betaling vorderde van een (zesjaarlijkse) toelage voor permanente educatie. In die beschikking heeft het Hof vastgesteld dat clause 4, lid 1, van de raamovereenkomst in die zin moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die zonder objectieve rechtvaardiging het recht op een zesjaarlijkse toelage voor permanente educatie uitsluitend aan als ambtenaren in vaste dienst tewerkgestelde leraren toekent, met uitsluiting van als ambtenaren in tijdelijke dienst tewerkgestelde leraren, wanneer deze twee categorieën werknemers zich met betrekking tot de toekenning van deze toelage in een vergelijkbare situatie bevinden.

Op basis van deze richtlijn en de uitlegging daarvan door het Hof van Justitie van de Europese Unie staat vast dat, waar het om arbeidsvoorwaarden gaat, een verschil in behandeling van ambtenaren in vaste dienst ten opzichte van ambtenaren in tijdelijke dienst niet verenigbaar is met het mandaat van richtlijn 1999/70 van 28 juni 1999, tenzij dit verschil om objectieve redenen is gerechtvaardigd. De uitlegging van het begrip „arbeidsvoorwaarden” had in de voornoemde situaties echter betrekking op bepaalde aspecten van de bezoldiging, terwijl de voorliggende situatie daar los van staat. In deze zaak gaat het om de

vraag of een ambtelijke stand die strekt tot opschorting van de dienstbetrekking om een vertegenwoordigende politieke functie te vervullen waarvoor iemand is gekozen even goed kan worden toegekend aan een ambtenaar in tijdelijke dienst als aan een ambtenaar in vaste dienst.

TEN VIERDE.- Het verzoek om een prejudiciële beslissing

Gelet op het bovenstaande is derhalve sprake van een regeling met de rang van wet (artikel 59, lid 2, van de [OR 6] Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias) die de mogelijkheid dat aan een ambtenaar in tijdelijke dienst verlof wordt verleend wegens bijzondere diensten volkomen uitsluit. Het is duidelijk dat het verlof in kwestie zonder problemen zou zijn verleend als de betrokken ambtenaar in vaste dienst was geweest.

Ten aanzien van de vraag of er al dan niet een „objectieve rechtvaardiging” is voor dit verschil in behandeling, kan vanuit theoretisch oogpunt weliswaar worden aangevoerd dat deze „objectieve rechtvaardiging” kan worden gevonden in de spoedeisende en noodzakelijke aard van de tijdelijke aanstelling of de voorlopige en kortstondige aard van de dienstbetrekking. Dit is echter een te kunstmatige en formalistische opvatting als het gaat om een situatie waarin de dienstbetrekking niet van korte duur is, zoals enkele dagen of maanden, maar waarin de betrokken functie meer dan vier jaar lang is vervuld. Het spoedeisende of voorlopige karakter van de aanstelling komt daarmee duidelijk op losse schroeven te staan. Het Spaanse Tribunal Constitucional heeft in zijn rechtspraak, in het bijzonder in arrest nr. 203/2000 van 24 juli 2000 en arrest 240/1999 van 20 december 1999, erkend dat verschillen in behandeling tussen ambtenaren in vaste dienst en ambtenaren in tijdelijke dienst die uitsluitend gebaseerd zijn op de tijdelijke en voorlopige aard van de dienstbetrekking niet objectief en redelijk gerechtvaardigd zijn in het geval van een langdurige tijdelijke aanstelling, vooral niet wanneer wordt gelet op het belang van het grondrecht in kwestie (in de genoemde gevallen ging het om het recht op bescherming van het gezinsleven overeenkomstig artikel 29 van de Spaanse grondwet). In de voorliggende zaak zijn de draagwijdte en het belang van het betrokken recht van een vergelijkbare orde van grootte. Het gaat hier immers om aantasting van het recht op toegang tot openbare functies, neergelegd in artikel 23, lid 2, van de Spaanse grondwet, doordat de ambtenaar wordt gedwongen ontslag te nemen uit zijn of haar tijdelijke functie teneinde de politieke functie waartoe hij of zij is verkozen te kunnen uitoefenen, terwijl terugkeer naar die tijdelijke functie niet langer mogelijk is, ook niet wanneer de arbeidsplaats nog niet zou zijn bezet door een ambtenaar in vaste dienst.

Het feit dat een ambtenaar in tijdelijke dienst geen functie van oorsprong heeft waarnaar hij of zij kan terugkeren na afloop van het parlementaire mandaat is evenmin een objectieve rechtvaardiging voor dit verschil in behandeling. Als de tijdelijke functie waarvoor de ambtenaar oorspronkelijk in dienst werd genomen

nog open staat omdat er nog geen ambtenaar in vaste dienst voor is aangesteld, is terugkeer naar de tijdelijke functie mogelijk. In het geval dat de arbeidsplaats inmiddels wel bezet is door een ambtenaar in vaste dienst, of indien de arbeidsplaats is geschrapt, is terugkeer uiteraard onmogelijk, maar niet omdat de ambtenaar gedwongen was om definitief ontslag te nemen uit de tijdelijke functie. Het is niet ondenkbaar dat de tijdelijke functie nog bestaat na afloop van het parlementaire mandaat, omdat de post wellicht nog niet is bezet door een ambtenaar in vaste dienst. Een meer proportionele oplossing in verhouding tot de draagwijdte en het belang van het betrokken grondrecht lijkt dus wenselijk.
[OR 7]

De twijfels hebben bijgevolg geen betrekking op de vraag of er al dan niet sprake is van een „objectieve rechtvaardiging” voor het verschil in behandeling, maar op de uitlegging van het begrip „arbeidsvoorwaarden” in clause 4, punten 1 en 4, van de raamovereenkomst met het opschrift „Discriminatieverbod”. Het begrip is duidelijk wanneer het gaat om kwesties die verband houden met de bezoldiging of aspecten die samenhangen met de arbeidsuren, werktijden, werkkalender, vakantie of, in het algemeen, toestemming om van het werk afwezig te zijn. Het is echter minder duidelijk of dit ook betekent dat ambtenaren in tijdelijke dienst] net als ambtenaren in vaste dienst een opschorting van hun dienstbetrekking kunnen verkrijgen in bepaalde omstandigheden, in het bijzonder wanneer zij worden gekozen in een vertegenwoordigende politieke functie.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Herhaling van de prejudiciële vragen]

DICTIONARY

De Juzgado heeft besloten het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

- Moet het begrip „arbeidsvoorwaarden” in clause 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, aldus worden uitgelegd dat **[OR 8]** het eveneens betrekking heeft op de juridische situatie dat werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die zijn gekozen in een vertegenwoordigende politieke functie, zoals werknemers in vaste dienst, hun werkgever om opschorting van de dienstbetrekking kunnen verzoeken en deze kunnen verkrijgen, met de mogelijkheid om na afloop van het betrokken politieke mandaat terug te keren naar hun oude functie?

- Moet het discriminatieverbod dat is vervat in clause 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, aldus worden uitgelegd dat dit verbod zich verzet tegen een nationale regeling zoals artikel 59, lid 2, van Ley 3/1985 de ordenación de la función pública Asturiana [wet 3/1985 van het Principado de Asturias van 26 december 1985 inzake de organisatie van het ambtenarenapparaat van de overheid van het Principado de Asturias], waarin het recht op toekenning van de ambtelijke stand van verlof wegens bijzondere diensten volkomen wordt ontzegd aan ambtenaren in tijdelijke dienst die worden gekozen als lid van het regionale parlement, terwijl dit recht wel wordt toegekend aan ambtenaren in vaste dienst?

[OMISSIS]