

Tietoa viitenumera CHAP(2013)01917 kirjattujen kantelujen jatkotoimista

Euroopan komissio on vastaanottanut lukuisia kanteluita, jotka koskevat mahdollista perättäisten määräaikaisten työsopimusten väärinkäyttöä Espanjan julkisella sektorilla.

Kantelijat ilmoittavat, että Espanjan hallitus on tehnyt sopimuksen ammattiliittojen kanssa 29. maaliskuuta 2017. Kantelijat pelkäävät, että Espanjan hallitus haluaa tämän sopimuksen avulla muuttaa ("regularizar y blanquear") niiden julkisen sektorin työntekijöiden tilanteen, jotka olivat aiemmin perättäisissä määräaikaistyyppisissä työsopimuksissa, ja siten välttää rikkomusmenettelyt.

Sovellettava EU:n lainsäädäntö

Direktiivin 1999/70/EY liitteenä olevan Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemän määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen 5 lausekkeessa 1 kohdassa määrätään, että perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden väärinkäytön estämiseksi, ja jos käytettävissä ei ole vastaavia oikeudellisia toimenpiteitä, jäsenvaltioiden on otettava käyttöön yksi tai useita seuraavista toimenpiteistä:

- a) perustellut syyt tällaisen työsopimuksen tai työsuhteen uudistamista varten; tai
- b) peräkkäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden enimmäiskokonaiskesto; tai
- c) tällaisten työsopimusten tai työsuhteiden uudistamisten lukumäärä.

Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan työntekoa koskevissa tilanteissa voidaan puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettuna "väärinkäytöksenä" pitää sitä, jos määräaikaistyyppisiä työsopimuksia käytetään tällä sektorilla työnantajan sellaisen henkilöstötarpeen täyttämiseen, joka on pysyvä ja jatkuva¹.

Komissio arvioi julkisen sektorin työntekijöiden tilannetta koskevan Espanjan lainsäädännön yhdenmukaisuutta määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen 5 lausekkeen kanssa. Määräyksessä veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan toimenpiteitä perättäisten määräaikaisten työsopimusten väärinkäytön estämiseksi.

Väitetystä vaatimuksesta, jonka mukaan voimassa olevat määräaikaistyyppiset sopimukset on muutettava toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi

Kantelijat toteavat, että Espanjan hallitus ei 29. maaliskuuta 2017 tehdyn sopimuksen mukaisesti muuta julkisen sektorin työntekijöiden perättäisiä määräaikaistyyppisiä sopimuksia toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi, vaan ottaa palvelukseen vakinaisia työntekijöitä avointen kilpailujen kautta.

Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että koska puitesopimuksen 5 lausekkeen 2 kohdassa ei aseteta jäsenvaltioille yleistä velvollisuutta säätää, että määräaikaistyyppiset työsopimukset on muutettava toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi, eikä siinä myöskään määrätä niistä täsmällisistä edellytyksistä, joilla määräaikaistyyppisiä työsopimuksia voidaan käyttää, siinä annetaan jäsenvaltioille harkintavaltaa asiassa (tuomio 7.9.2006, *Marrosu ja Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, 47 kohta).

Tämän johdosta puitesopimuksen 5 lausekkeessa ei kielletä sitä, että jäsenvaltio kohtelee eri tavalla perättäisten määräaikaisten työsuhteiden tai työsopimusten väärinkäyttötapauksia sen

¹ Ks. vastaavasti tuomio 26.1.2012, *Kücük*, C-586/10, EU:C:2012:39, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 26.11.2014, *Mascolo ym.*, C-22/13, C-61/13, C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, 101 kohta.

mukaan, onko työsopimukset tai työsuhteet tehty yksityissektorin vai julkisen sektorin työnantajan kanssa (tuomio 7.9.2006, *Marrosu ja Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, 48 kohta).

Kuitenkin jotta kansallista lainsäädäntöä, jossa julkisen sektorin osalta kielletään perättäisten määräaikaisten työsopimusten muuttaminen toistaiseksi voimassa olevaksi työsopimukseksi, voidaan pitää puitesopimuksen mukaisena, kyseisen jäsenvaltion sisäiseen oikeusjärjestykseen on sisällyttävä julkista sektoria koskevia muita tehokkaita toimenpiteitä perättäisten määräaikaisten sopimusten väärinkäytön estämiseksi ja tarvittaessa seuraamusten määräämiseksi tällaisesta väärinkäytöstä (tuomio 7.9.2006, *Marrosu ja Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, 49 kohta).

Tiivistetysti:

- puitesopimuksessa ei aseteta jäsenvaltioille yleistä velvollisuutta säätää määräaikaisten työsopimusten muuttamisesta toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi;
- puitesopimus ei estä jäsenvaltioita ottamasta käyttöön erilaisia toimenpiteitä julkisella ja yksityisellä sektorilla;
- puitesopimus ei kata syrjintätapauksia kahden määräaikaisen työntekijäryhmän välillä (ainoastaan määräaikaisen työntekijän ja vastaavan pysyvän työntekijän välillä esiintyvä syrjintä);
- tehokkaiden toimenpiteiden, joilla estetään perättäisten määräaikaisten sopimusten väärinkäyttö ja tarvittaessa määrätään seuraamuksia tällaisesta väärinkäytöstä, on sisällyttävä kansalliseen lainsäädäntöön.

Väitetty vaatimus iän ja kokemuksen huomioimisesta avoimia kilpailuja järjestettäessä

Kantelijat väittävät, ettei heidän ikäänsä ja kokemustaan oteta huomioon järjestettäessä avoimia kilpailuja, joissa he joutuvat kilpailemaan nuorempien ja kokemattomampien hakijoiden kanssa, ja että tämä on ikään perustuvaa syrjintää, joka on kielletty 27. marraskuuta 2000 annetussa neuvoston direktiivissä 2000/78/EY.

On huomattava, että jäsenvaltiot (työnantajina) saavat periaatteessa vapaasti päättää siitä, mitkä ovat tehokkaimmat valintamenettelyt niiden oman henkilökunnan valitsemiseksi ja arvioida hakijoiden ominaisuuksia näiden menettelyjen mukaisesti edellyttäen, ettei menettelyissä esiinny syrjintää minkään EU:n lainsäädännön kieltämän perusteen mukaisesti.

Marraskuun 27. päivänä 2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY 1 ja 2 artiklassa kielletään ikään perustuva syrjintä ja 3 artiklassa säädetään, että julkinen sektori kuuluu sen soveltamisalaan. Tässä tapauksessa ei kuitenkaan esitetty riittävää näyttöä ikään perustuvasta syrjinnästä.

Jotta tapausta pidettäisiin syrjintänä, tulisi siihen sisältyä erilainen kohtelu, jolle ei ole objektiivisia perusteita. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei kuitenkaan ole esitetty näyttöä tällaisesta erilaisesta kohtelusta: ne työntekijät, jotka ovat aiemmin olleet perättäisissä määräaikaississa työsuhteissa, voivat osallistua uusiin julkisiin kilpailuihin samalla tavalla kuin hakijat, jotka eivät ole aikaisemmin olleet julkisen sektorin palveluksessa.

Espanja on saattanut direktiivin 2000/78/EY osaksi kansallista oikeusjärjestystään, erityisesti lain 62/2003 avulla, sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna. Komissiolla ei ole tällä hetkellä näyttöä siitä, että direktiiviä 2000/78/EY ei olisi saatettu oikein osaksi Espanjan oikeusjärjestystä.

Santorin asia: korvauksen saaminen aiemmasta väärinkäytöstä

Syyskuussa 2016 italialainen siviilituomioistuin (*Tribunale di Trapani*) esitti Euroopan unionin tuomioistuimelle (jäljempänä ”tuomioistuin”) ennakkoratkaisupyynnön ja pyysi ohjeita siitä, tarjoaako Italian lainsäädäntö tehokkaan suojan, erityisesti riittävän korvauksen, julkisen sektorin työntekijöille, joiden puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan mukaisia oikeuksia on rikottu.²

Tämä kysymys esitettiin yhteydessä, jossa asiaa koskevia kansallisia sääntöjä sovellettiin eri tavoin yksityisen ja julkisen sektorin työntekijöihin. Jos työntekijä työskentelee yksityisellä sektorilla työsopimuksessa määriteltyä ajanjaksoa pidempään tai yli 36 kuukauden enimmäisajan, Italian lainsäädännössä säädetään määräaikaisen työsopimuksen automaattisesta muuttamisesta yksityisen sektorin toistaiseksi voimassa olevaksi sopimukseksi. Sitä vastoin julkisen sektorin työntekijöiden osalta korvaus rajoittuu kiinteämääräiseen korvaukseen ja vahingonkorvauksiin, jotka maksetaan hyvien mahdollisuuksien menetyksestä.

Tuomioistuin vahvisti 7. maaliskuuta 2018 antamassaan tuomiossa (asia C-494/16, *Santoro*), että jäsenvaltiot voivat käsitellä perättäisten määräaikaisten sopimusten väärinkäyttöä eri tavalla julkisella sektorilla edellyttäen, että muita tehokkaita toimenpiteitä on olemassa.

Tuomioistuin vahvisti myös, että koska ei ole olemassa oikeudellista velvollisuutta muuttaa julkisen sektorin työntekijöiden määräaikaiset työsopimukset toistaiseksi voimassa oleviksi työsopimuksiksi (koska heidän on läpäistävä avoin kilpailu ennen kuin heistä tulee vakituisia työntekijöitä), näillä työntekijöillä ei ole oikeutta samanlaiseen työsopimuksen muuttamattomuudesta johtuvaan korvaukseen kuin yksityisen sektorin työntekijöillä. Julkisen sektorin työntekijöillä tulisi kuitenkin olla oikeus menetetyistä mahdollisuuksista myönnettävään korvaukseen. Tämän korvauksen määrän laskeminen on jätetty kansalliselle tuomioistuimelle, mutta tuomioistuin on todennut viittaamalla vaikeuksiin, jotka liittyvät menetetyin mahdollisuuden olemassaolon toteen näyttämiseen, ettei työntekijällä pitäisi olla todistustaakkaa siitä, että tällaista menetettyä mahdollisuutta ei ollut olemassa.

Erityisen raskas todistustaakka saattaisi poistaa toimenpiteeltä sen tehokkuuden. Tuomioistuin totesi, että kun otetaan huomioon vaikeudet, jotka liittyvät menetetyin mahdollisuuden olemassaolon toteen näyttämiseen, tehokkuusvaatimukset täyttäisi oletettavaan perustuva järjestelmä, jonka takaisi perättäisten määräaikaisten työsopimusten vuoksi työmahdollisuuksia menettäneelle työntekijälle mahdollisuuden tällaisen EU:n lainsäädännön rikkomisen seurausten kumoamiseen.

Tuomioistuin viittaa myös muihin olemassaoleviin toimenpiteisiin, joilla estetään määräaikaisten sopimusten väärinkäyttö ja määrätään siitä seuraamuksia, kuten asetuksen N:o 165/2001 36 §:n 5 momentissa säädetty johtajien vastuu.

Tuomioistuin toteaa, että ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, ovatko nykyiset viranomaisille määrätyt seuraamukset (kiinteämääräinen korvaus, menetettyä mahdollisuutta koskeva korvaus ja johtajan vastuu) riittävän tehokkaita ja varoittavia, jotta voidaan varmistaa puitesopimuksen mukaisten säännösten täysi tehokkuus. Tässä yhteydessä tuomioistuin viittaa uudelleen siihen, että on tärkeää, että työntekijä voi luottaa olettamukseen, jonka mukaan valtion tulee todistaa, että perättäisten määräaikaisten sopimusten väärinkäytön kohteena ollut työntekijä ei ole menettänyt mahdollisuutta löytää työtä tai ei olisi menestynyt, jos valintamenettely olisi järjestetty asianmukaisesti.

Tuomio auttaa tulevaisuudessa julkisen sektorin työntekijöitä, jotka ovat olleet työsuhteissa, joissa perättäisiä määräaikaista työsopimuksia väärinkäytetty puitesopimuksen 5 lausekkeen

² Asia C-494/16, *Santoro*, EU:C:2018:166.

vastaisesti, saamaan korvauksen perättäisten määräaikaisten sopimusten väärinkäytöstä johtuvasta menetetyistä mahdollisuuksista.

Asianomaisen jäsenvaltion kansallisten viranomaisten, mukaan lukien tuomioistuimet, tehtävänä on periaatteessa jokaisessa yksittäistapauksessa soveltaa kansallista lainsäädäntöä, myös niitä säännöksiä, joilla EU:n lainsäädäntö saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kansallisilla viranomaisilla onkin paremmat mahdollisuudet tehdä päätöksiä kustakin yksittäisestä tapauksesta. Jos kantelijat katsovat olevansa perättäisten määräaikaisten työsopimusten väärinkäytön uhreja ja ovat tämän seurauksena kärsineet vahinkoa, he voivat nostaa korvauskanteen toimivaltaisessa kansallisessa työtuomioistuimessa.

Sanchez Ruizin asia

Lisäksi Juzgado de lo Centencioso-Administrativo nro 8 de Madrid esitti erillisen oikeudenkäynnin yhteydessä (asia C-103/18, Sanchez Ruiz) ennakkoratkaisupyynnön tuomioistuimelle³, ja pyysi ohjeistusta seuraavissa neljässä kysymyksessä:

1) Ensimmäinen kysymys koskee puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan ilmaisun ”perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden käyttö” merkitystä.

2) Toinen kysymys koskee asioissa Martínez Andrés ja Castrejana López ja Pérez López annettujen tuomioiden sisältöä. Erityisesti asiassa Pérez López annetussa tuomiossa käsitellään objektiivisen syyn ja jatkuvan tarpeen käsitteitä, eikä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ole varma näiden käsitteiden vaikutuksista, etenkin julkiseen sektoriin liittyen, ja erityisesti keskeisiin julkisiin palveluihin (terveys, koulutus ja oikeus) liittyen. Se viittaa sovellettavaan Espanjan oikeuskäytäntöön, jossa todetaan, että jos kullekin sopimukselle on olemassa syy määräaikaaisuuteen, määräaikainen nimitys eivätkä perättäiset määräaikaisten sopimukset ole lainvastaisia, sillä mikään ei estä perättäisten määräaikaisten sopimusten solmimista saman työntekijän kanssa sillä edellytyksellä, että kunkin sopimuksen peruste vastaa kyseessä olevan nimityksen erityisiä perusteita, ja että nimitys täyttää muut laissa säädetyt muodolliset vaatimukset ja edellytykset. Tämä johtaa tilanteeseen, joka ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan on ristiriidassa tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, koska keskeisten julkisten palveluiden erityispiirteiden vuoksi väärinkäyttöä ei voi koskaan esiintyä julkisella sektorilla, eikä direktiiviä 1999/70/EY koskaan sovelleta ja siksi korvaavat tai väliaikaiset työntekijät tai sijaiset eivät koskaan saavuta direktiivin mukaisia vakautta koskevia tavoitteita.

3) Kolmas kysymys on se, miten määritetään, onko kansallisessa lainsäädännössä rangaistuksia tai rajoituksia, joilla estetään määräaikaisten nimitysten väärinkäyttö perättäisten väliaikaisten sopimusten avulla; ja jos on, ovatko ne tehokkaita ja oikeasuhteisia, ja jos niitä ei ole, millaisia seuraamuksia sillä tulisi olla. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että tilapäisille nimityksille ei ole asetettu enimmäisrajoja, eikä lakisääteisiä rajoituksia, joiden tarkoituksena on estää tilapäisten sopimusten laajennettu käyttö (EBEP 10 ja 70 artikla), ole noudatettu, eivätkä ne näin ollen ole tehokkaita, ja että lain mukaan väliaikaisten nimitysten väärinkäytön seuraamuksia, jotka on säädetty yksityisen sektorin työnantajille, ei voida soveltaa julkisen sektorin työnantajaan. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mielestä nimityksen muuttaminen ei-vakinaiseksi toistaiseksi voimassa olevaksi nimitykseksi, sellaisena kuin Tribunal Supremo (korkein oikeus) on sen vahvistanut työsopimussuhteessa olevalle henkilöstölle, ei myöskään täyttäisi direktiivin vaatimuksia, koska se sallii viran poistamisen tai työntekijän irtisanomisen, kun vakainainen työntekijä siirtyy virkaan, ja se on siksi vain toinen väliaikaisen työsuhteen muoto. Siksi tuomioistuimen mielestä ei ole olemassa tehokasta

³ EUVL C 161, 7.5.2018, s. 23.

kansallista toimenpidettä, jolla estetään perättäisten määräaikaisten sopimusten väärinkäyttö ja tarvittaessa määrätään seuraamuksia tällaisesta väärinkäytöstä.

4) Neljäs kysymys koskee oikeudenkäyntimenettelyä koskevia seikkoja. Lähtökohtana on se, että tilapäinen työntekijä (väliaikainen tai korvaava työntekijä tai sijainen) ei voi käyttää EU-oikeuksiaan sellaisen menettelysäännön soveltamisen vuoksi, jonka mukaan tilapäisten työntekijöiden tulee aktiivisesti riitauttaa tai hakea muutosta kaikkiin perättäisiin nimityksiin tai työsuhteen päättämisiin, ja lopullinen tuomio annetaan saavuttamatta direktiivissä säädettyä suojaa. Tiivistettynä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa, että on olemassa lopullisia hallinnollisia päätöksiä (työsuhteen päättämiset, nimitykset, kilpailut) ja ensimmäisessä oikeusasteessa ja viimeisessä oikeusasteessa annettuja oikeudellisia ratkaisuja, jotka muuttuessaan lopullisiksi vaikeuttavat työntekijöiden valittamista sääntöjenvastaisuuksista ja direktiivissä 1999/70/EY asetettujen tavoitteiden saavuttamista etenkin silloin, kun kyse on lopullisista oikeudellisista ratkaisuista, jotka perustuvat yksinomaisen oikeusasteen tuomioistuinten oikeuskäytäntöön, jonka tulkinta on ristiriidassa tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, ja jotka eivät ole esittäneet ennakkoratkaisupyynnöä, vaikka se olisi ollut niiden velvollisuus. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että vaikka tilanteessa otettaisiin huomioon lopulliset hallinnolliset toimet (perättäiset työsuhteiden päättämiset, nimitykset ja valintakilpailut), SEUT 4 artiklan 3 kohdan yhteistyöperiaatteen mukaisesti hallintoviranomainen on velvollinen ottamaan huomioon asiaa koskevan EU:n lainsäädännön tulkinnan, kun sitä pyydetään tarkastelemaan uudelleen lopullista päätöstä. Kansalliset tuomioistuimet eivät kuitenkaan voi vahvistaa sellaisten säännösten sisältöä, jotka ovat ristiriidassa EU:n lainsäädännön kanssa, tai kumoamiensa säädösten sisältöä: ne voivat vain syrjäyttää kansalliset säännöt soveltaakseen EU:n lainsäädäntöä siinä säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Siksi herääkin kysymys siitä, edellyttääkö EU:n lainsäädäntö lopullisten oikeudellisten päätösten/hallinnollisten toimien tarkistamista näissä olosuhteissa, kun asiassa Kühne & Heitz annetussa tuomiossa vahvistetut neljä edellytystä täyttyvät.

Komissio odottaa tämän asian tuomiota.

Päätelmät

Komissio on tietoinen määräaikaisten työntekijöiden tilanteesta Espanjan julkisella sektorilla.

Komissio arvioi julkisen sektorin työntekijöiden tilannetta koskevan Espanjan lainsäädännön yhdenmukaisuutta määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen 5 lausekkeen kanssa.

Ennen arvionsa viimeistelemistä komissio odottaa Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiota asiassa C-103/18 Sanchez Ruiz, jolla on merkitystä edellä mainitun arvioinnin kannalta.

Äskettäin annettu tuomio asiassa C-494/16 Santoro on selventänyt puitesopimuksen 5 lausekkeen rikkomuksia koskevaan korvaukseen liittyviä kysymyksiä, ja se auttaa tulevaisuudessa julkisen sektorin työntekijöitä, jotka ovat olleet työsuhteissa, joissa perättäisiä määräaikaista työsopimuksia on väärinkäytetty, saamaan korvauksen näiden perättäisten määräaikaisten sopimusten väärinkäytöstä johtuvasta menetetyistä mahdollisuuksista.

Kantelijoille tiedotetaan tämän verkkosivuston kautta⁴ komission tutkimuksen tuloksista ja mahdollisista tähän tutkimukseen liittyvistä komission päättämistä jatkotoimenpiteistä.

⁴ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_fi