

Tájékoztatás a CHAP(2013)01917 hivatkozási számon nyilvántartásba vett panasszal kapcsolatos fejleményekről

Az Európai Bizottsághoz számos panasz érkezett a spanyolországi közszférában az egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések esetleges visszaélészerű alkalmazásával kapcsolatban.

A panaszokból kiderül, hogy a spanyol kormány 2017. március 29-én megállapodást kötött a szakszervezetekkel. A panaszosok attól tartanak, hogy a spanyol kormány e megállapodás révén szeretné rendezni [„regularizar y blanquear”] azoknak a közszférában alkalmazott munkavállalóknak a helyzetét, akiket korábban egymást követő, határozott idejű munkaszerződések alapján foglalkoztattak, és ezáltal elkerülni a kötelezettségszegési eljárásokat.

Az irányadó uniós jog

Az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött, az 1999/70/EK irányelv mellékletét képező keretmegállapodás (a továbbiakban: keretmegállapodás) 5. szakaszának 1. pontja értelmében az egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések vagy munkaviszonyok alkalmazásából származó visszaélés megakadályozása érdekében a tagállamok megfelelő jogi intézkedések hiányában a következő intézkedések közül vezetnek be egyet vagy többet:

- a) az ilyen szerződések vagy munkaviszonyok megújítását alátámasztó objektív okok; vagy
- b) az egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések vagy munkaviszonyok maximális teljes időtartama; vagy
- c) az ilyen szerződések vagy jogviszonyok megújításának száma.

Az Európai Unió Bíróságának állandó ítélkezési gyakorlata alapján egy foglalkoztatási helyzet akkor minősül a keretmegállapodás 5. szakaszának 1. pontja szerinti „visszaélésnek”, ha a szektorban a munkáltató állandó és tartós munkaerő-igényeinek kielégítése céljából alkalmazzák a határozott idejű szerződéseket¹.

A Bizottság vizsgálja, hogy a közszférában alkalmazott munkavállalók helyzetére vonatkozó spanyol jogszabályok megfelelnek-e a határozott ideig tartó munkaviszonyról szóló keretmegállapodás 5. szakaszának, amely a tagállamokat az egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések alkalmazásából származó visszaélés megakadályozására irányuló intézkedések elfogadására kötelezi.

A meglévő, határozott idejű munkaszerződések határozatlan idejűvé alakítására vonatkozó állítólagos követelményről

A panaszosok jelzik, hogy a 2017. március 29-i megállapodás értelmében a spanyol kormány a közszférában alkalmazott munkavállalók egymást követő, határozott időre szóló munkaszerződéseinek határozatlan idejűvé alakítása helyett nyílt versenyvizsga keretében vesz fel állandó munkavállalókat.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB vagy Bíróság) megállapította, hogy a keretmegállapodás 5. szakaszának 2. pontja nem ír elő olyan általános kötelezettséget, amelynek értelmében a tagállamoknak elő kellene írniuk a határozott idejű szerződések

¹ Lásd ebben az értelemben: 2012. január 26-i Küçük ítélet, C-586/10, EU:C:2012:39, 39. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2014. november 26-i Mascolo és társai ítélet, C-22/13, C-61/13, C-63/13 és C-418/13, EU:C:2014:2401, 101. pont.

határozatlanná való átalakítását, és azokat a konkrét feltételeket sem írja elő, amelyek alapján a tagállamok ehhez folyamodhatnának, e tárgyban mégis hagy némi mérlegelési jogkört a tagállamoknak (2006. szeptember 7-i Marrosu és Sardino ítélet, C-53/04, EU:C:2006:517, 47. pont).

Mindebből következően a keretmegállapodás 5. szakaszával önmagában nem ellentétes, ha egy tagállam az egymást követő, határozott idejű munkaszerződésekkel vagy munkaviszonyokkal való visszaélésre vonatkozóan eltérő szabályozást ír elő attól függően, hogy ezeket a szerződéseket vagy munkaviszonyokat a magánszektorhoz vagy a közszektorhoz tartozó munkáltatóval kötötték meg (2006. szeptember 7-i Marrosu és Sardino ítélet, C-53/04, EU:C:2006:517, 48. pont).

Ugyanakkor ahhoz, hogy egy tagállami szabályozást, amely kizárólag a közszektorban tiltja az egymást követő, határozott idejű munkaszerződések határozatlan idejűvé alakítását, a keretmegállapodással összeegyeztethetőnek lehessen tekinteni, az érintett tagállam belső jogrendjének az adott szektorra vonatkozóan tartalmaznia kell az egymást követő, határozott idejű szerződések visszaélészerű alkalmazásának elkerülésére, illetve adott esetben szankcionálására vonatkozó egyéb hatékony intézkedést (2006. szeptember 7-i Marrosu és Sardino ítélet, C-53/04, EU:C:2006:517, 49. pont).

Összefoglalva:

- a keretmegállapodás nem ír elő olyan általános kötelezettséget, amelynek értelmében a tagállamoknak elő kellene írniuk a határozott idejű szerződések határozatlanná való átalakítását;
- a keretmegállapodással nem ellentétes, ha egy tagállam a magánszektor és a közszektor vonatkozásában eltérő intézkedéseket fogad el;
- a keretmegállapodás nem tér ki a határozott időre alkalmazott munkavállalók két csoportja közötti megkülönböztetés eseteire (csak a határozott időre alkalmazott munkavállalók és az összehasonlítható állandó munkavállalók közötti megkülönböztetésre);
- a nemzeti jogrendnek tartalmaznia kell az egymást követő, határozott idejű szerződések visszaélészerű alkalmazásának elkerülésére, illetve adott esetben szankcionálására vonatkozó hatékony intézkedéseket.

A nyílt versenyvizsgák megszervezése során az életkor és a tapasztalat figyelembevételére vonatkozó állítólagos követelményről

A panaszosok állítása szerint életkorukat és tapasztalatukat nem veszik figyelembe a versenyvizsgák megszervezése során, amelyekben fiatalabb és tapasztalatlanabb jelentkezőkkel kell versenyezniük, ez pedig a 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv által tiltott, életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetésnek minősül.

Megjegyzendő, hogy a tagállamok (munkáltatóként) főszabály szerint szabadon eldönthetik, hogy melyek a leghatékonyabb eljárások saját személyzetük kiválasztására és a jelentkezők képességeinek e folyamatok keretében való értékelésére, mindaddig amíg nem történik semmilyen, az uniós jog által tiltott hátrányos megkülönböztetés.

A 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv 1. és 2. cikke tiltja az életkoron alapuló diszkriminációt, 3. cikke pedig kimondja, hogy a közszféra is az irányelv hatálya alá tartozik. Ebben az ügyben azonban nem áll elegendő bizonyíték rendelkezésre az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés megállapításához.

Egy ügyben akkor valósul meg hátrányos megkülönböztetés, ha az eltérő bánásmód nem objektíven igazolt. A vizsgált ügyben azonban nem mutattak be bizonyítékot ilyen jellegű

eltérő bánásmód alkalmazására: a korábban egymást követő, határozott idejű munkaszerződések alapján foglalkoztatott munkavállalók ugyanolyan feltételekkel vehetnek részt az újonnan bevezetett nyílt versenyvizsgán, mint azok a jelentkezők, akik korábban nem voltak közalkalmazottak.

Spanyolország, elsősorban az utólag módosított 62/2003. sz. törvény révén, átültette belső jogrendjébe a 2000/78/EK irányelvet. Jelenleg nincs a Bizottság birtokában arra utaló bizonyíték, hogy Spanyolország nem ültette át helyesen jogrendjébe a 2000/78/EK irányelvet.

A Santoro-ügy: a múltban elszenvedett visszaélésért járó kártérítésről

2016 szeptemberében egy olaszországi polgári bíróság (*Tribunale di Trapani*) előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be az EUB-hez, arról kérve iránymutatást, hogy az olasz jogszabályok tényleges védelmet – és különösen megfelelő mértékű kártérítést – biztosítanak-e azoknak a közszférában alkalmazott munkavállalóknak, akiket a keretmegállapodás 5. szakaszának 1. pontja szerinti jogsérelem ért.²

A kérdés jogszabályi háttere, hogy a nemzeti jogban a magán- és a közszférában alkalmazott munkavállalókra e tekintetben eltérő rendelkezések vonatkoznak. A magánszférában alkalmazott munkavállalók esetében az olasz jog úgy rendelkezik, hogy a munkaszerződésben foglalt határidő vagy legfeljebb 36 hónap elteltével a határozott időre szóló munkaszerződés automatikusan határozatlan időre szóló munkaszerződéssé alakul át. Ezzel ellentétben a közszférában alkalmazott munkavállalók csak átalányjellegű kártérítésre és a kedvező álláslehetőségek elvesztése miatt őket ért kár címén megfizetendő összegre jogosultak.

A C-494/16. sz. Santoro-ügyben hozott 2018. március 7-i ítéletében az EUB megerősítette, hogy a tagállamok eltérő szabályozást írhatnak elő a közszférában létrejövő, egymást követő, határozott idejű munkaszerződésekkel való visszaélésre vonatkozóan, feltéve, hogy érvényben vannak a visszaélések megakadályozására irányuló más hatékony intézkedések.

Az EUB emellett megerősítette, hogy mivel a jogszabályok a közszférában alkalmazott munkavállalók esetében nem fogalmaznak meg kötelezettséget a határozott idejű szerződések határozatlan idejűvé alakítására (mivel nekik állandó munkavállalóvá válásukhoz nyílt versenyvizsgán kell megfelelniük), ezek a munkavállalók nem jogosultak a szerződés átalakításának elmaradása címén a magánszférában dolgozókat megillető kártérítésre. Azonban az elvesztett álláslehetőség miatt kártérítés illeti meg a közszférában alkalmazott munkavállalókat. A kártérítés összegének megállapítását az EUB a nemzeti bíróság hatáskörébe utalja, ugyanakkor a valamely lehetőség elvesztésének bizonyításával kapcsolatos nehézségekre hivatkozva kimondja, hogy az elvesztett álláslehetőségek bizonyításának terhét nem a munkavállalónak kell viselnie.

A túlságosan nehezen teljesíthető bizonyítási teher ugyanis akadályozhatja az intézkedés hatékony érvényesülését. A Bíróság megjegyezte, hogy figyelemmel a valamely lehetőség elvesztésének bizonyításával kapcsolatos nehézségekre, azt kell megállapítani, hogy az arra szolgáló vélelmi mechanizmus, hogy az egymást követő határozott idejű munkaszerződések miatt álláslehetőségektől eső munkavállaló számára biztosítsák az uniós jog ezen megsértése következményei megszüntetésének lehetőségét, olyan jellegű, amely alkalmas a hatékony érvényesülés követelményének teljesítésére.

Emellett a Bíróság hivatkozik más olyan érvényben lévő intézkedésekre, amelyek célja a határozott idejű szerződések visszaélésszerű alkalmazásának megelőzése és szankcionálása,

² Santoro ítélet, C-494/16, EU:C:2018:166

köztük a 165/2001. sz. törvényerejű rendelet 36. cikkének (5) bekezdésében előírt vezetői kártérítési felelősségre.

A Bíróság végkövetkeztetése szerint a kérdést előterjesztő bíróság feladata megvizsgálni, hogy a közigazgatási szervekkel szemben jelenleg megállapítható szankciók (az átalányjellegű kártérítés, a lehetőségek elvesztése miatti kár megtérítése és a vezetői kártérítési felelősség) a keretmegállapodás alapján elfogadott szabályok tényleges érvényesülésének biztosítása szempontjából kellően hatékonyak és visszatartó erejűek-e. A Bíróság ezzel ismét annak fontosságára utal, hogy a munkavállaló élhessen a vélelmezés lehetőségével, így az állam feladata bizonyítani, hogy a munkavállaló, akivel szemben egymást követő határozott idejű munkaszerződéseket visszaélészerűen alkalmaztak nem esett el lehetőségektől azt illetően, hogy állást találjon, vagy amennyiben szabályosan kiírtak volna felvételi pályázatot, azon nem tudott volna sikerrel részt venni.

Az ítélet a jövőben megkönnyíti azoknak a közszférában alkalmazott munkavállalóknak, akiket a keretmegállapodás 5. szakaszát megsértve egymást követő, határozott idejű munkaszerződések alapján visszaélészerűen foglalkoztattak, hogy az emiatt elveszített lehetőségeikért kártérítésben részesüljenek.

Főszabály szerint az érintett tagállam nemzeti hatóságainak, köztük a tagállam bíróságainak feladata, hogy az egyes ügyekben alkalmazzák a nemzeti jogot, beleértve az uniós jogszabályokat átültető rendelkezéseket. A nemzeti hatóságok ugyanis alkalmasabbak arra, hogy érdemi döntést hozzanak az egyes ügyekben. Ha a panaszosok úgy vélik, hogy egymást követő, határozott idejű munkaszerződések alkalmazásából eredő visszaélést szenvedtek el, és ebből kifolyólag kár érte őket, kártérítési igényüket az illetékes nemzeti munkaügyi bíróságon érvényesíthetik.

A Sanchez Ruiz-ügy

Egy másik eljárásban (C-103/18. sz. Sanchez Ruiz-ügy) a Juzgado Contencioso-Administrativo no 8 de Madrid (Spanyolország) szintén előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be az EUB-hez³, az alábbi négy kérdésben kérve iránymutatást:

1) Az első kérdés a keretmegállapodás 5. szakaszának 1. pontjában foglalt „egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések vagy munkaviszonyok alkalmazása” kifejezés értelmére irányul.

2) A második kérdést a Martínez Andrés és Castrejana López egyesített ügyben, valamint a Pérez López-ügyben hozott ítéletek tatalmával kapcsolatban teszi fel. A kérdést előterjesztő bíróság különösen azt illetően bizonytalan, hogy a Pérez López-ügyben hozott ítéletben tárgyalt „objektív ok” és „tartós igény” fogalmaknak milyen vonzatai vannak konkrétan a közszféra és azon belül az alapvető közszoolgáltatások (egészségügyi ellátás, oktatás és igazságszolgáltatás) tekintetében. Hivatkozik a vonatkozó spanyol ítélkezési gyakorlatra, amely szerint az ideiglenes jellegű kinevezés nem jogsértő, amennyiben minden egyes ideiglenes szerződést alátámaszt valamilyen igazoló ok. Továbbá az egymást követő szerződések alkalmazása sem jogsértő, mivel semmi sem tiltja, hogy ugyanazzal a munkavállalóval egymás után több ideiglenes szerződést kössenek, feltéve, hogy minden egyes ilyen szerződést az adott kinevezési formát megalapozó körülmények indokolják, és a kinevezés megfelel a jogszabályokban előírt egyéb formai követelményeknek és feltételeknek. Ebből arra lehet következtetni (a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az EUB ítélkezési gyakorlatával összeegyeztethetetlen módon), hogy az alapvető közszoolgáltatások

³ HL C 161., 2018.5.7., 23. o.

sajátos jellemzői miatt a közsférában sohasem beszélhetünk visszaélésről, az 1999/70/EK irányelv itt nem érvényesül, a helyettesítő/alkalmi/kisegítő munkavállalók számára pedig sohasem lesz elérhető a stabilitás irányelvben szorgalmazott célkitűzése.

3) A harmadik kérdés arra kérdezi rá, miként állapítható meg, hogy a nemzeti jog tartalmaz-e olyan szankciót vagy korlátozást, amellyel az ideiglenes jellegű kinevezések esetében megakadályozható az egymást követő ideiglenes munkaszerződések visszaélésszerű alkalmazása, valamint ha van ilyen szankció vagy korlátozás, hatékony és arányos-e, ha pedig nincs, az milyen következményeket von maga után? A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy: az ideiglenes kinevezésekre nem vonatkozik felső korlát; nem tartják be azokat a jogszabály által előírt korlátozásokat, amelyek az ideiglenes munkaszerződések széles körű alkalmazását hivatottak megakadályozni (az EBEP 10. és 70. cikke), ezért ezek nem hatékonyak; valamint jogszabály alapján az ideiglenes jellegű kinevezések visszaélésszerű alkalmazása miatt a magánszférához tartozó munkáltatók vonatkozásában megállapított következményeket nem feltétlenül fogantatják a közsférához tartozó munkáltatók esetében. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint a kinevezés nem állandó, határozatlan idejű kinevezéssé alakításával, amelyet a munkaszerződés alapján foglalkoztatott munkavállalók esetében a Tribunal Supremo (Spanyolország legfelsőbb bírósága) kimondott, szintén nem teljesülnének az irányelv követelményei, mivel ez lehetővé teszi az állás megszüntetését vagy a munkavállaló elbocsátását, amikor állását a személyzet határozatlan időre foglalkoztatott tagja veszi át, így ezzel csak az ideiglenes foglalkoztatás egy másik formája valósulna meg. Ezért a bíróság úgy véli, hogy nincs érvényben hatékony állami intézkedés az egymást követő, határozott idejű munkaszerződések visszaélésszerű alkalmazásának megelőzésére és szükség esetén szankcionálására.

4) A negyedik kérdés eljárási jellegű. Abból indul ki, hogy az ideiglenes jelleggel foglalkoztatott (alkalmi, helyettesítő vagy kisegítő) munkavállalók nem élhetnek uniós jogaikkal, mivel egy alkalmazott eljárási szabály valamennyi egymást követő kinevezés és szerződésmegszüntetés esetében megtámadás vagy keresetindítás formájában aktív cselekvést követel meg az ideiglenes jelleggel foglalkoztatott munkavállalóktól, akik ügyében ilyen formán úgy születik jogerős döntés, hogy nem részesülnek az irányelv nyújtotta védelemben. A kérdést előterjesztő bíróság röviden rámutat: onnantól kezdve, hogy egyes jogerős közigazgatási határozatok (munkaviszony megszüntetése, kinevezések, versenyvizsgák), valamint az első és végső fokon eljáró bíróságok által hozott határozatok jogerőre emelkednek, a munkavállalók nehézkesen emelhetnek panaszt a szabálytalanságok ellen vagy érvényesíthetik az 1999/70/EK irányelvben foglalt célkitűzéseket. Ez különösen igaz az olyan ítélezési gyakorlatra alapuló, jogerős bírósági határozatok esetében, amelyeket az EUB-től eltérő jogértelmezést követő, egyfokú eljárás keretében döntő bíróságok hoztak, anélkül, hogy az ügyben előzetes döntéshozatali kérelmet nyújtottak volna be az EUB-nek, bár az kötelességük lett volna. A kérdést előterjesztő bíróság szerint, még ha a jelen helyzetben jogerős közigazgatási aktusokról is van szó (egymást követő munkaviszony-megszüntetések, kinevezések és felvételi versenyvizsgák), a közigazgatási szerv az EUMSZ 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt együttműködés elvével összhangban köteles lenne figyelembe venni a vonatkozó uniós jogértelmezést, amikor jogerős döntését kérelemre felülvizsgálja. Ugyanakkor nem a nemzeti bíróságok hozzák az uniós joggal összeegyeztethetetlen rendelkezéseket vagy az általuk megsemmisített jogi aktusokat. Csupán annyit tehetnek, hogy a nemzeti jogszabállyal szemben az uniós jogszabályt alkalmazzák, így érvényesítve annak célkitűzéseit. Felmerül tehát a kérdés, hogy az uniós jog megköveteli-e a jogerős bírósági határozatok/közigazgatási aktusok felülvizsgálatát e körülmények fennállása esetén, amikor a Kühne & Heitz ítéletben előírt négy feltétel teljesül.

A Bizottság várja, hogy az ügyben ítélet szülessen.

Következtetés

A Bizottság tisztában van a spanyolországi közszférában határozott időre alkalmazott munkavállalók helyzetével.

A Bizottság vizsgálja, hogy a közszférában alkalmazott munkavállalók helyzetére vonatkozó spanyol jogszabályok megfelelnek-e a határozott ideig tartó munkaviszonyról szóló keretmegállapodás 5. szakaszának.

Mivel az vizsgálata szempontjából lényeges, a Bizottság a végső döntéshez megvárja, hogy az EUB hogyan határoz a C-103/18. sz. Sanchez Ruiz-ügyben.

A nemrégiben a C-494/16. sz. Santoro-ügyben hozott ítélet tisztázta a keretmegállapodás 5. szakaszának megsértéséért járó kártérítéssel kapcsolatban felmerült kérdéseket, és a jövőben megkönnyíti azoknak a közszférában alkalmazott munkavállalóknak, akiket egymást követő, határozott idejű munkaszerződések alapján visszaélészerűen foglalkoztattak, hogy az emiatt elveszített lehetőségeikért kártérítésben részesüljenek.

A panaszosok ezen a weboldalon⁴ kapnak tájékoztatást a Bizottság vizsgálatának eredményéről, valamint az azzal kapcsolatos esetleges fejleményekről.

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