

Tájékoztatás a CHAP(2013)2870 hivatkozási számon nyilvántartásba vett panasszal kapcsolatos fejleményekről

Az Európai Bizottsághoz számos panasz érkezett az olaszországi közszférában az egymást követő, határozott időre szóló munkaszerződések esetleges visszaélésszerű alkalmazásával kapcsolatban.

Az érintett szerződések és munkavállalók köre:

- olaszországi operaházak és zenekarok alapítványainak alkalmazottai;
- a tanárokkal, valamint adminisztratív és műszaki kisegítő („ATA-”) személyzettel az ideiglenes üresedések betöltése érdekében kötött határozott idejű munkaszerződések;
- a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat keretében az egészségügyi személyzettel, köztük vezetőikkel kötött határozott idejű munkaszerződések;
- a művészeti, zenei és táncművészeti felsőoktatásban dolgozó („AFAM-”) alkalmazottakkal kötött, határozott időre szóló munkaszerződések, amelyek esetében a felügyeleti hatóság a Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca (MIUR; Oktatási, Felsőoktatási és Kutatási Minisztérium);
- a 2010. december 30-i 240. sz. törvénnyel összhangban megkötött határozott idejű munkaszerződések. A 2010. december 30-i 240. sz. törvény az egyetemek szervezetére, tudományos személyzetére és azok felvételére vonatkozó szabályokat állapít meg;
- a mezőgazdasági munkáltatók és a határozott időre alkalmazott munkavállalók közötti, az 1993. augusztus 11-i 375. sz. törvényerejű rendelet 12. cikkének 2. bekezdésében meghatározott munkaviszony;
- a nemzeti tűzoltóság önkéntes alkalmazottainak bevetései.

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)¹ 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;
- b) az egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések vagy munkaviszonyok maximális teljes időtartama;
- c) az ilyen szerződések vagy jogviszonyok megújításának száma.

¹ A Tanács 1999/70/EK irányelve (1999. június 28.) az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról, HL L 175., 1999.7.10., 43. o.

A keretmegállapodás 5. szakasza 1. pontjának tiszteletben tartása érdekében meg kell vizsgálni, hogy az egymást követő, határozott idejű munkaszerződések vagy munkaviszonyok megújítása időszakos igények kielégítését célozza-e, illetve hogy az érintett nemzeti jogszabályt nem a munkáltató állandó és tartós munkaerőigényeinek kielégítése céljából alkalmazzák-e².

2016 szeptemberében egy olaszországi polgári bíróság (*Tribunale di Trapani*) a *Santoro*-ügyben (C-494/16)³ előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be az Európai Unió Bíróságához (EUB), 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.

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 dolgozó alkalmazottak csak átalányjellegű kártérítésre és a kedvező álláslehetőségek elvesztése miatt őket ért kár címén megfizetendő összegre jogosultak.

2018. március 7-én hozott ítéletében az EUB megerősítette, hogy a tagállamok a közszféra esetében előírhatnak a magánszférára vonatkozótól eltérő szabályozást az 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 fogalmazzak 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. Az EUB megjegyezte, hogy figyelemmel a valamely lehetőség elvesztésének bizonyításával kapcsolatos nehézségekre, az arra szolgáló vélelmi mechanizmus, hogy az egymást követő határozott idejű munkaszerződések miatt álláslehetőségektől eleső munkavállaló számára biztosítsák az uniós jog ily módon történő megsértéséből fakadó következmények megszüntetésének lehetőségét, alkalmasnak minősíthető a hatékony érvényesülés követelményének teljesítésére.

² Ebben az értelemben lásd a *Küçük*-ügyben 2012. január 26-án hozott ítélet (C-586/10, EU:C:2012:39) 39. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a *Mascolo és társai* ügyben (C-22/13, C-61/13, C-63/13 és C-418/13) 2014. november 26-án hozott ítélet (EU:C:2014:2401) 101. pontját.

³ C-494/16 sz. *Santoro*-ügy, EU:C:2018:166.

Emellett az EUB kiemel más olyan érvényben lévő intézkedéseket, amelyek célja a határozott idejű szerződések visszaélészerű alkalmazásának megelőzése és szankcionálása, köztük a 2001. évi 165. sz. törvényerejű rendelet 36. cikkének (5) bekezdésében előírt vezetői kártérítési felelősséget.

Az EUB 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.

Az EUB 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 az olasz közszférában alkalmazott munkavállalóknak, akik egymást követő, határozott idejű munkaszerződések alkalmazásából eredő visszaélést szenvedtek el, hogy az emiatt elveszített lehetőségeikért kártérítésben részesüljenek.

Egy másik eljárásban (C-494/17. sz. *Rossato*-ügy)⁴ a Corte di Appello di Trento szintén előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be, arról kérve az EUB iránymutatását, hogy a 2015. évi 187. sz. törvény tényleges védelmet – és különösen megfelelő mértékű kártérítést – biztosít-e azoknak az AFAM-alkalmazottaknak, akiket a keretmegállapodás 5. szakaszának 1. pontja szerinti jogsérelem ért. A kérdést előterjesztő bíróság annak megállapítását kérte, hogy a 2015. évi 187. sz. törvényben foglalt intézkedések arányosak, kellően hatékonyak és visszatartó erejűek-e ahhoz, hogy biztosítsák a határozott ideig tartó munkaviszonyról szóló keretmegállapodás 5. szakasza 1. pontjának érvényesülését.

Fabio Rossato tizenegy évig és két hónapig volt tanár, mely időszak során 17 határozott időre szóló szerződéssel alkalmazták.

A Méltóság-rendelet (a 2018. augusztus 9-i 96. sz. törvénnyel átminősített és módosított, 2018. július 12-i 87. sz. törvényerejű rendelet) által módosított olasz jogszabály úgy rendelkezik, hogy ha egy személyt a magánszektorban összesen több mint 12 hónapig (egyes esetekben 24 hónapig) több egymást követő, határozott időre szóló munkaszerződéssel foglalkoztatnak, akkor úgy kell tekinteni, hogy határozatlan idejű munkaszerződéssel foglalkoztatják; a közszférabeli alkalmazottak azonban nem tartoznak e szabály hatálya alá.

2015-ben életbe lépett egy olasz törvény (a 2015. évi 107. sz. törvény), amely 2016. szeptember 1-jétől 36 hónapos korlátot vezetett be a határozott idejű szerződések hosszára vonatkozóan, továbbá olyan különleges felvételi eljárást határozott meg a tanárok számára, amely lehetővé teszi a szerződés „stabilizálását”. Ez az eljárás nem alakítja át automatikusan az egymást követő határozott idejű szerződéseket határozatlan időre szóló szerződéseké, hanem határozatlan időre szóló új szerződés megkötését írja elő.

⁴ C-494/17. sz. *Rossato*-ügy, EU:C:2019:387.

Az állami szektorban dolgozó munkavállalók esetében az olasz jogszabály kétféle kártérítési formáról: átalány-kártérítésről és a kedvező álláslehetőségek elvesztése címén járó kártérítésről rendelkezik, azonban e kártérítési formák az iskolai ágazatra nem vonatkoznak. E különbségtétel mögött láthatóan az a megfontolás áll, hogy a nem az iskolai ágazatban dolgozó állami szektorbeli alkalmazottak nem élhetnek a szerződésük stabilizálásának lehetőségével, az iskolai ágazatban dolgozó állami szektorbeli alkalmazottaknak pedig igen (csak a 2015. évi 107. sz. törvény hatálybalépésétől kezdve).

A *Rossato*-ügyben a kérdést előterjesztő bíró az alábbi kérdést tette fel az Európai Bíróságnak:

„Úgy kell-e értelmezni a keretmegállapodás 5. szakaszának 1. pontját, hogy azzal ellentétes a 2015. évi 107. sz. törvény 1. cikke (95), (131) és (132) bekezdésének alkalmazása, amelyek a jövőre nézve, visszaható hatály és kártérítés nélkül olyan intézkedésként írják elő a határozott időre alkalmazott tanárok állandó személyi állományba helyezését, amely arányos, kellően hatékony és visszatartó erejű ahhoz, hogy biztosítsa a keretmegállapodás rendelkezéseinek teljes érvényesülését a keretmegállapodásnak a határozott időre szóló munkaszerződések visszaélészerű, ismételt alkalmazásával megvalósuló megsértése esetén abban az időszakban, amikor a hivatkozott rendelkezések szerinti intézkedések még nem váltanak ki joghatást?”

Az EUB által hozott ítélet szerint:

- A visszaélészerű, határozott idejű szerződés határozatlan idejűvé átalakítása önmagában hatékony intézkedés a visszaélés megelőzésére, ezért a keretmegállapodás nem ír elő kártérítést az átalakítást megelőzően elszenvedett kárra vonatkozóan.
- Míg az oktatási ágazatban különösen szükség van a rugalmasságra, a tagállamok nem hagyhatják figyelmen kívül azon kötelezettségüket, hogy az egymást követő, határozott idejű munkaszerződések visszaélészerű alkalmazásának megfelelő szankcionálására alkalmas intézkedéseket hozzanak. A keretmegállapodás mindazonáltal választási lehetőséget biztosít számukra a tekintetben, hogy mindezt hogyan valósítják meg.
- A visszaélés szankcionálását szolgáló intézkedéseknek arányosaknak és hatékonyaknak kell lenniük. Jóllehet a tagállamok figyelembe vehetik egy bizonyos ágazat szükségleteit, nem korlátozhatják túlzott mértékben a szolgálati idő utólagos figyelembevételét. Ebben az összefüggésben a szolgálati idő az adott munkavállaló által az állandó státuszba helyezéseiig határozott időre szóló munkaszerződések keretében ledolgozott éveket jelenti. A szolgálati idő kezdetének megállapításakor figyelembe kell venni a visszaélés időtartamát (amely jelen esetben több mint 11 év).

A Bizottság megvizsgálta az olasz nemzeti jogot a keretmegállapodás 4. és 5. szakaszának való megfelelés tekintetében, és arra a következtetésre jutott, hogy az nem felel meg az említett rendelkezéseknek. A Bizottság ezért 2019. július 25-én felszólító levelet küldött Olaszországnak. Az eljárással kapcsolatos további információk a Bizottság 2019. július 25-i sajtóközleményében⁵ található.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/inf_19_4251

A Bizottság ezen a weboldalon⁶ tájékoztatja a panaszosokat a szóban forgó kötelezettségzegési eljárással kapcsolatos esetleges fejleményekről.

⁶ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_hu