



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremSAT den 29. februar 2024¹

Sag C-548/22

M.M.

mod

Presidenza del Consiglio dei ministri m.fl.

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Giudice di pace di Fondi (fredsdommeren i Fondi, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 1999/70/EF – rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP – §§ 4 og 5 – forskelsbehandling – kæde af ansættelsesforhold – honorære dommere og anklagere – ændring til tidsbegrænset ansættelse – afkald ex lege på ethvert krav vedrørende perioden før ændringen«

I. Indledning

1. Som det er Domstolen bekendt fra andre sager, varetages visse opgaver i det italienske retsvæsen af honorære dommere og anklagere, hvoraf mange er utilfredse med deres arbejdsforhold. Deres hverv betegnes som honorært, hvorfor de kun ansættes tidsbegrænset og aflønnes med et fast beløb for hver sag. De har ikke ret til betalt ferie, socialsikring eller pension. Deres opgavers omfang, altså det antal sager, de behandler, og den kumulerede varighed af deres udøvelse af hvervet svarer imidlertid til varig fuldtidsbeskæftigelse². I forbindelse med tidligere anmodninger om præjudiciel afgørelse er visse af deres krav derfor allerede blevet imødekommet, navnlig med hensyn til retten til betalt ferie³ samt socialsikring og pension⁴, med den begrundelse, at de i denne henseende forskelsbehandles i forhold til ordinære dommere og anklagere.

2. Italien har nu indført en vurderingsprocedure for tjenestegørende honorære dommere og anklagere, på grundlag af hvilken de kan overføres til et varigt ansættelsesforhold med et fast vederlag. Når de deltager i denne procedure, skal de imidlertid give afkald på alle yderligere krav vedrørende deres tidligere honorære hverv. Dette afkald vil navnlig omfatte de EU-retlige krav, som allerede er anerkendt af Domstolen, og eventuelle yderligere EU-retlige krav, f.eks. om et

¹ – Originalsprog: tysk.

² – Illustrativt dom af 16.7.2020, Governo della Repubblica italiana (Italienske fredsdommeres status) (C-658/18, EU:C:2020:572, præmis 16 og 17).

³ – Dom af 16.7.2020, Governo della Repubblica italiana (Italienske fredsdommeres status) (C-658/18, EU:C:2020:572, navnlig præmis 113 og 163).

⁴ – Dom af 7.4.2022, Ministero della Giustizia m.fl. (Italienske fredsdommeres status) (C-236/20, EU:C:2022:263, navnlig præmis 53).

højere vederlag. Såfremt de ikke overføres til dette varige ansættelsesforhold, fastsætter ordningen i stedet for de krav, som de måtte give afkald på, en fast kompensation for hvervet i fortiden.

3. I den foreliggende sag skal det afklares, om de relevante EU-retlige bestemmelser, navnlig forbuddet mod forskelsbehandling af arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse, er til hinder for dette obligatoriske afkald på krav i henhold til EU-retten.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører ganske vist både den primære EU-ret og arbejdstidsdirektivet⁵, rammeaftalen om deltidsarbejde⁶ og rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse⁷. Her er det dog først og fremmest sidstnævnte, der er relevant.

5. § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse fastsætter princippet om ikke-diskrimination af personer med tidsbegrænset ansættelse:

»Ansættelsesvilkårene for personer med tidsbegrænset ansættelse må ikke være mindre gunstige end de, der gælder for sammenlignelige fastansatte, hvis dette udelukkende er begrundet i kontraktens tidsbegrænsede varighed, og forskelsbehandlingen ikke er begrundet i objektive forhold.«

6. § 5 i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse forbyder misbrug af sådanne ansættelseskontrakter:

»1. For at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold fastsættes, medmindre der allerede findes tilsvarende retsregler, bestemmelser af medlemsstaterne – efter høring af arbejdsmarkedets parter i henhold til national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis – og/eller af arbejdsmarkedets parter, hvorved der tages hensyn til behovene inden for bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere, og som regulerer et eller flere af følgende forhold:

- a) objektive omstændigheder, der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold
- b) den maksimale samlede varighed af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller arbejdsforhold
- c) antallet af gange sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold kan fornyes.

⁵ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF af 4.11.2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (EUT 2003, L 299, s. 9).

⁶ – Rådets direktiv 97/81/EF af 15.12.1997 om rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde, der er indgået af Unice, CEEP og EFS (EFT 1998, L 14, s. 9, berigtiget i EFT 1998, L 128, s. 71), som ændret ved Rådets direktiv 98/23/EF af 7.4.1998 (EFT 1998, L 131, s. 10).

⁷ – Rådets direktiv 1999/70/EF af 28.6.1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT 1999, L 175, s. 43).

2. Medlemsstaterne – efter høring af arbejdsmarkedets parter – og/eller arbejdsmarkedets parter fastsætter, hvor det er hensigtsmæssigt, under hvilke betingelser tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold er at anse som:
- »flere på hinanden følgende«
 - tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold.«

B. Italiensk ret

7. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører den begrænsning af krav angående fortiden, der er indeholdt i artikel 29, stk. 1, 2, 3 og 5, i Decreto legislativo (lovdekret) nr. 116 af 13. juli 2017, som erstattet af artikel 1, stk. 629, i lov nr. 234 af 30. december 2021:

»1. Honorære dommere [og anklagere⁸], som udøver deres hverv på datoen for dette lovdekrets ikrafttrædelse, kan på anmodning få en bekræftelse af, at de kan fortsætte i deres hverv, indtil de fylder 70 år.

2. Honorære dommere [og anklagere], som udøver deres hverv på datoen for dette lovdekrets ikrafttrædelse, og hvis hverv ikke er bekræftet, fordi de ikke indgiver anmodning om bekræftelse eller ikke består den i stk. 3 nævnte vurderingsprocedure, har ret til, dog med mulighed for at give afkald herpå, et vederlag svarende til henholdsvis 2 500 EUR, før skat, for hvert tjenestear, i hvilket de har været beskæftiget med retsmøder i en periode svarende til mindst 80 arbejdsdage, og 1 500 EUR, før skat, for hvert tjenestear, i hvilket de har været beskæftiget med retsmøder i en periode svarende til mindre end 80 dage, op til et maksimumsbeløb på 50 000 EUR pr. dommer, før skat. Med hensyn til opgørelsen af det vederlag, som udbetales i medfør af det foregående punktum, sidestilles en tjenesteperiode på over seks måneder med et år. Ved modtagelse af denne erstatning giver de nævnte dommere afkald på ethvert andet krav, som følger af det ophørte honorære arbejdsforhold.

[...]

5. Ansøgning om deltagelse i de i stk. 3 nævnte vurderingsprocedurer bevirker afkald på ethvert andet krav, uanset art, som følger af det tidligere honorære arbejdsforhold, med undtagelse af retten til vederlaget i stk. 2 i tilfælde af manglende bekræftelse.

[...]«

8. Vurderingsproceduren består i henhold til artikel 29, stk. 4, i lovdekret nr. 116 af en mundtlig eksamen på højst en halv time vedrørende en praktisk sag inden for det område, hvor ansøgerne udøvede deres honorære hverv.

9. Artikel 29, stk. 6, i lovdekret nr. 116 fastsætter, at honorære dommere, der bekræftes i deres stilling på grundlag af vurderingsproceduren og beslutter udelukkende at bestride denne stilling, aflønnes efter bestemte satser for ansatte i retsvæsenet. Stk. 7 indeholder en vederlagsbestemmelse på samme grundlag for bekræftede honorære dommere og anklagere, der ønsker at varetage yderligere arbejde ved siden af deres hverv.

⁸ – Bestemmelsen vedrører »magistrati onorari«, hvilket både omfatter dommere og anklagere.

III. Faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

10. Sagsøgeren er en honorær anklager ved en italiensk anklagemyndighed. Hun har samme juridiske og økonomiske status som tilsvarende honorære dommere med dømmende opgaver, der som fredsdommere har været genstand for tidligere afgørelser fra Domstolen.

11. Sagsøgeren har præciseret over for den forelæggende ret, at hun har udøvet hvervet som honorær dommer med anklageropgaver uafbrudt fra og med den 4. april 2001, og at hendes hverv flere gange er blevet fornyet i henhold til loven eller bekræftet indtil til 31. maj 2024.

12. I hovedsagen har hun rejst krav om et yderligere vederlag for deltagelse i ti retsmøder i straffesager. For hvert af disse retsmøder modtog hun fra de sagsøgte, Ministero della giustizia (justitsministeriet, Italien) og Ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet, Italien), et vederlag på 98 EUR. Af disse beløb er der blevet fratrukket skat, men ikke blevet indbetalt bidrag til sociale sikringsordninger; sagsøgeren har af egen lomme skullet indbetale disse bidrag til de kompetente kasser.

13. Den forelæggende ret lægger til grund, at den tilsvarende daglige bruttoløn for en professionel dommer, der anvendes som anklager, er 248 EUR. Endvidere indbetaler staten socialsikringsbidrag for hver professionel dommer til de kompetente kasser.

14. Sagsøgeren har derfor nedlagt påstand om, at de sagsøgte tilpligtes at betale yderligere 150 EUR for hvert af de nævnte retsmøder.

15. Sagsøgeren har som begrundelse gjort gældende, at hun som honorær anklager er en arbejdstager med tidsbegrænset ansættelse, som kan sammenlignes med en fastansat dommer med fuldtidsansættelse, der anvendes som anklager. Sagsøgeren udfører nærmere bestemt undersøgelsesopgaver og deltager i retsmøder i straffesager.

16. På grundlag af sagsakterne i hovedsagen finder den forelæggende ret det godtgjort, at sagsøgeren reelt og på en ikke lejlighedsvis måde varetager anklageropgaver som honorær dommer, for hvilke hun modtager et vederlag, der har karakter af løn. Den forelæggende ret har desuden meddelt, at en anden ret, Tribunale ordinario di Roma (retten i Rom, Italien), allerede har fastslået, at sagsøgeren i sin egenskab af arbejdstager med tidsbegrænset ansættelse som omhandlet i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse har ret til erstatning for fornyelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og forskellige tilfælde af forskelsbehandling. Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger forskelsbehandling med hensyn til vederlaget, var imidlertid ifølge disse oplysninger ikke genstanden for denne anden afgørelse.

17. Som følge af indgivelsen af ansøgning om deltagelse i en vurderingsprocedure i henhold til artikel 29 i lovdekret nr. 116 af 13. juli 2017 var sagsøgeren nødt til at give lovbestemt afkald på ethvert andet krav, uanset art, på grundlag af det honorære arbejdsforhold.

18. Den forelæggende ret opfatter dette afkald således, at det er til hinder for det krav, der er gjort gældende, og anmoder derfor Domstolen om at besvare følgende spørgsmål:

»Skal artikel 288 [TEUF], artikel 17, 31, 34 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 7 i [direktiv 2003/88/EF] om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden, § 4 i rammeaftalen om deltidsarbejde [...] samt § 4 i rammeaftalen [om] tidsbegrænset ansættelse [...] fortolkes således, at de er til hinder for en national [ordning]

som den, der er fastsat i artikel 29 i [lovdekret] nr. 116 af 13. juli 2017, som erstattet af artikel 1, stk. 629, i lov nr. 234 af 30. december 2021, der bestemmer, at der automatisk gives afkald ex lege på ethvert krav vedrørende gennemførelsen af de ovennævnte direktiver, og som fører til tabet af enhver anden løn-, arbejds- og socialsikringsmæssig beskyttelse, som er sikret ved EU-retten,

- alene fordi en honorær dommer i sin egenskab af europæisk arbejdstager med tidsbegrænset deltidsansættelse, som kan sammenlignes med en professionel dommer i dennes egenskab af europæisk fastansat arbejdstager på fuldtid, indgiver ansøgning om deltagelse i stabiliseringsprocedurer, som kun formelt gennemfører § 5, stk. 1, i rammeaftalen [om] tidsbegrænset ansættelse [...],
- eller fordi denne, såfremt denne ikke består de nævnte procedurer eller ikke indgiver den omhandlede ansøgning, modtager et vederlag, hvis størrelse åbenlyst er utilstrækkelig og ikke står i forhold til de skader, som følger af den manglende gennemførelse af de ovennævnte direktiver?«

19. Den Italienske Republik og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg og ligesom sagsøgeren i hovedsagen afgivet indlæg i retsmødet den 1. februar 2024, der blev afholdt på sagsøgerens anmodning.

IV. Retlig bedømmelse

20. Med henblik på besvarelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse vil jeg indledningsvis kort behandle formaliteten, herefter redegøre for sagens genstand, for så vidt som det har betydning for afgørelsen, og endelig drøfte, om ordningen om afkald på krav er forenelig med EU-retten.

A. Formaliteten

21. Ligesom i andre sager vedrørende honorære dommere og anklageres EU-retlige krav har Italien rejst den indvending, at sagen er »konstrueret«, eftersom sagsøgeren kun har gjort en del af sit mulige krav gældende for at kunne indbringe sagen for en honorær fredsdommer, der kun er kompetent for små krav. Sidstnævnte fredsdommer har imidlertid en interesse i sagens udfald og er derfor ikke tilstrækkelig uafhængig. Da Domstolen allerede har afvist disse indvendinger i en lignende sag⁹, kan de imidlertid heller ikke tages til følge i den foreliggende sag.

B. Præcisering af anmodningen om præjudiciel afgørelse

22. Der er dog behov for at præcisere genstanden for anmodningen om præjudiciel afgørelse.

23. Sagsøgeren i hovedsagen er en honorær anklager. Hvis hun ønsker at fortsætte med at udøve sit hverv, skal hun bekræftes i sin stilling ved en vurderingsprocedure i henhold til artikel 29 i lovdekret nr. 116. Der er tale om en mundtlig eksamen i spørgsmål angående hendes honorære hverv.

⁹ – Dom af 16.7.2020, Governo della Repubblica italiana (Italienske fredsdommeres status) (C-658/18, EU:C:2020:572, navnlig præmis 56 og 60-62).

24. Hendes ansøgning om deltagelse i denne procedure bevirkede imidlertid i henhold til artikel 29, stk. 5, afkald på alle yderligere krav, uanset art, på grundlag af det honorære arbejdsforhold. Den forelæggende ret, og også jeg, opfatter dette afkald således, at der herved skal forstås krav, der går ud over de faste beløb pr. sag, som honorære dommere og anklagere hidtil er blevet aflønnet med. Derfor omfatter afkaldet også det yderligere vederlag, der er gjort gældende i hovedsagen, og de krav på betalt ferie samt socialsikring og pension, som Domstolen allerede har anerkendt.

25. Kun hvis sagsøgeren *ikke* består denne vurderingsprocedure, kan hun i henhold til artikel 29, stk. 2, i lovdekret nr. 116 gøre krav på en fast compensation gældende. Disse krav beregnes efter varigheden og omfanget af hendes honorære hverv i fortiden, og ikke efter det nøjagtige omfang af de krav, som hun muligvis kunne gøre gældende og håndhæve i henhold til EU-retten.

26. Såfremt sagsøgeren derimod bekræftes i sin stilling på grundlag af vurderingsproceduren, kan hun fortsætte med at udøve dette hverv, indtil hun fylder 70 år, og modtager fremover et vederlag på grundlag af satsen for bestemte andre ansatte i retsvæsenet. Den italienske ordning udelukker derimod i dette tilfælde yderligere krav vedrørende udøvelsen af hvervet i fortiden.

27. Med anmodningen om præjudiciel afgørelse skal det afklares, om denne afkaldsordning er ulovlig, navnlig som følge af tilsidesættelse af direktiv 2003/88 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden, § 4 i rammeaftalen om deltidsarbejde samt § 4 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse. En tilsidesættelse af denne ordning kan ganske vist principielt begrunde honorære dommers krav¹⁰, men sagen for den forelæggende ret vedrører hverken arbejdstiden, navnlig ikke kravet på betalt ferie, eller deltidsbeskæftigelse.

28. Den forelæggende ret konstaterer endvidere, at sagsøgeren er en arbejdstager med tidsbegrænset ansættelse, som har rejst krav om højere vederlag for ti retsmøder i straffesager, hvori hun deltog som repræsentant for anklagemyndigheden.

29. Disse krav kan ifølge oplysningerne fra den forelæggende ret følge af, at sagsøgeren står i en sammenlignelig situation i forhold til en ordinær anklager, der udøver det samme hverv. Hun modtog imidlertid 98 EUR for hvert retsmøde, mens ordinære anklagere modtager ca. 248 EUR om dagen, idet staten desuden indbetaler socialsikringsbidrag til de kompetente kasser.

30. § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse forbyder imidlertid, at ansættelsesvilkårene for personer med tidsbegrænset ansættelse er mindre gunstige end de, der gælder for sammenlignelige fastansatte, hvis dette udelukkende er begrundet i kontraktens tidsbegrænsede varighed, og forskelsbehandlingen ikke er begrundet i objektive forhold.

31. Den forelæggende ret drøfter i anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke, om eller i hvilket omfang forskellene i vederlaget er begrundede.

32. Domstolen har derimod allerede givet udtryk for tvivl om, hvorvidt honorære dommere i fuldt omfang skal være omfattet af samme ansættelsesbetingelser som ordinære dommere. Det kan nemlig ikke udelukkes, at gunstigere ansættelsesbetingelser for ordinære dommere, altså også et

¹⁰ – Jf. dom af 16.7.2020, *Governo della Repubblica italiana (Italienske fredsdommers status)* (C-658/18, EU:C:2020:572, navnlig præmis 113 og 163), og af 7.4.2022, *Ministero della Giustizia m.fl. (Italienske fredsdommers status)* (C-236/20, EU:C:2022:263, navnlig 54 og 66).

højere vederlag, kan være begrundede som følge af udvælgelsesprøven og de opgaver, de varetager¹¹. Jeg har endda med hensyn til aflønningen givet udtryk for tvivl om, hvorvidt de to grupper er sammenlignelige¹².

33. Henset til de foreliggende oplysninger synes spørgsmålet snarere at være, i hvilket omfang den forskellige behandling af de to grupper er begrundet¹³. Et forbud mod forskelsbehandling indebærer nemlig ikke kun, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet¹⁴. En forskellig behandling skal derimod også stå i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med denne behandling¹⁵. Domstolen har således allerede fastslået, at udelukkelse fra enhver ret til ferie samt til enhver form for socialsikrings- og pensionsordning for fredsdommere ikke kan tillades¹⁶, uden dog at kræve, at sådanne rettigheder indrømmes i samme omfang som for ordinære dommere.

34. Hvad angår vederlaget tillader § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse muligvis, at ordinære dommere og anklagere betales bedre end honorære medarbejdere. Dette udelukker imidlertid ikke, at sidstnævnte modtager et vederlag, der ved en sammenligning er for lavt, og dermed i henhold til denne bestemmelse kan kræve en forholdsmæssig forhøjelse. For så vidt kan det fremtidige vederlag, der er fastsat for honorære dommere og anklagere, som bekræftes i deres stilling på grundlag af vurderingsproceduren, i det mindste give et holdepunkt for, hvilket vederlag den italienske lovgiver anser for at være passende for dette hverv¹⁷.

35. Den forelæggende ret har imidlertid ikke forelagt Domstolen et spørgsmål om denne problemstilling. Dette er også logisk, idet Domstolen – som før nævnt – allerede har drøftet spørgsmålet om sammenligneligheden mellem honorære og ordinære dommere i Italien og berettigelsen af en forskellig behandling og overladt den endelige afgørelse herom til de nationale domstole¹⁸. Eftersom der af anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke fremgår nogen nye aspekter angående sammenligningen mellem de to grupper af dommere, ville der ikke kunne forventes nogen ny viden af et spørgsmål herom.

36. Eftersom anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke skal (eller kan) afklare, om eller i hvilket omfang det lavere vederlag til sagsøgeren skal anses for at være en ubegrundet mindre gunstig behandling som omhandlet i § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, er det også uklart, hvilken betydning chartrets artikel 31 om retten til retfærdige og rimelige arbejdsforhold og artikel 34 om retten til social sikring og social bistand kan tillægges.

¹¹ – Dom af 16.7.2020, *Governo della Repubblica italiana (Italienske fredsdommernes status)* (C-658/18, EU:C:2020:572, præmis 158-162), og af 7.4.2022, *Ministero della Giustizia m.fl. (Italienske fredsdommernes status)* (C-236/20, EU:C:2022:263, præmis 47 og 53).

¹² – Mit forslag til afgørelse *Governo della Repubblica italiana (Italienske fredsdommernes status)* (C-658/18, EU:C:2020:33, punkt 108).

¹³ – Jf. mit forslag til afgørelse *Governo della Repubblica italiana (Italienske fredsdommernes status)* (C-658/18, EU:C:2020:33, punkt 103-111).

¹⁴ – Dom af 10.1.2006, *IATA og ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, præmis 95), og af 12.7.2012, *Association Kokopelli* (C-59/11, EU:C:2012:447, præmis 70).

¹⁵ – Dom af 16.12.2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl.* (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 47). Jf. også mit forslag til afgørelse *Iberdrola og Gas Natural* (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 og C-640/11, EU:C:2013:191, punkt 96) med yderligere henvisninger.

¹⁶ – Dom af 7.4.2022, *Ministero della Giustizia m.fl. (Italienske fredsdommernes status)* (C-236/20, EU:C:2022:263, præmis 53).

¹⁷ – Jf. herom dog også punkt 55-59 nedenfor.

¹⁸ – Dom af 16.7.2020, *Governo della Repubblica italiana (Italienske fredsdommernes status)* (C-658/18, EU:C:2020:572, præmis 148 og 162), og af 7.4.2022, *Ministero della Giustizia m.fl. (Italienske fredsdommernes status)* (C-236/20, EU:C:2022:263, præmis 48 og 53).

37. Chartrets artikel 17 om ejendomsretten og artikel 47, for så vidt som adgangen til effektive retsmidler beskyttes i denne bestemmelses stk. 1, er derimod principielt relevante. Den omtvistede italienske ordning om afkald på krav er nemlig egnet til at gribe ind i eksisterende rettigheder og håndhævelsen heraf. Imidlertid er disse bestemmelser ligesom artikel 288 TEUF, hvortil der også henvises i spørgsmålet, allerede blevet tilstrækkeligt konkretiseret ved § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, sammenholdt med effektivitetsprincippet, hvorfor de ikke kræver en særskilt drøftelse.

38. Således tilbagestår kun at afklare, om § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse og effektivitetsprincippet er til hinder for den italienske lovgivning, hvorefter honorære dommere ved indgivelsen af ansøgningen om deltagelse i en vurderingsprocedure med henblik på fastansættelse skal give afkald på krav vedrørende en ubegrundet ugunstig behandling i sammenligning med ordinære dommere.

C. Det obligatoriske afkald på krav

39. I hovedsagen har sagsøgeren gjort krav gældende med henvisning til, at hun som honorær anklager med tidsbegrænset ansættelse har modtaget et lavere vederlag end en ordinær anklager. Dette udgør efter hendes opfattelse en forskelsbehandling, som er uforenelig med § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse.

40. Jeg vil indledningsvis redegøre for naturen af krav i henhold til § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, herefter drøfte virkningerne af den italienske afkaldsordning i lyset af effektivitetsprincippet, og afslutningsvis behandle retspraksis vedrørende rammeaftalens § 5, som ifølge Italien ligger til grund for afkaldsordningen.

1. Krav i henhold til § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse

41. I henhold til § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse må ansættelsesvilkårene for personer med tidsbegrænset ansættelse ikke være mindre gunstige end de, der gælder for sammenlignelige fastansatte, hvis dette udelukkende er begrundet i kontraktens tidsbegrænsede varighed, og forskelsbehandlingen ikke er begrundet i objektive forhold.

42. Denne bestemmelse finder direkte anvendelse og kan dermed gøres gældende over for medlemsstaten som arbejdsgiver¹⁹. Den omfatter arbejdsvilkår, herunder løn, samt vilkår vedrørende pension, der hidrører fra ansættelsesforholdet²⁰.

43. Såfremt arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse behandles mere ugunstigt med hensyn til vederlag i forhold til sammenlignelige fastansatte, uden at dette er begrundet i objektive forhold, kan § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse således udgøre et retsgrundlag for et krav om, at en arbejdstager med tidsbegrænset ansættelse tildeles vederlagskomponenter, der i henhold til national ret er forbeholdt arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse²¹.

¹⁹ – Dom af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 60-68).

²⁰ – Dom af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 134).

²¹ – Jf. i denne retning dom af 13.9.2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, præmis 47 og 48), og af 22.12.2010, Gavieiro Gavieiro og Iglesias Torres (C-444/09 og C-456/09, EU:C:2010:819, præmis 50).

44. Som før nævnt tilkommer det principielt de italienske domstole at afklare, om og i givet fald i hvilket omfang honorære anklagere i henhold hertil kan gøre et sådant krav gældende²². Anmodningen om præjudiciel afgørelse hviler derimod på den antagelse, at der foreligger sådanne krav, og vedrører begrænsninger i muligheden for at håndhæve dem ved domstolene.

2. Effektivitetsprincippet

45. EU-retten indeholder ganske vist ingen bestemmelser om håndhævelsen af et sådant krav, hvorfor medlemsstaterne har processuel autonomi i denne henseende. Imidlertid gælder ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Navnlig må de nationale ordninger ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet)²³.

46. Artikel 29 i lovdekret nr. 116 gør det ikke fuldstændig umuligt at udøve en eventuel rettighed i henhold til § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse. Såfremt de berørte personer hverken indgiver en ansøgning om deltagelse i vurderingsproceduren eller tager imod den faste kompensation i henhold til artikel 29, stk. 2, første punktum, ved afslutningen af deres honorære hverv, er bestemmelserne om afkald i artikel 29, stk. 5, eller artikel 29, stk. 2, tredje punktum, ikke til hinder for at gøre yderligere krav i henhold til § 4, stk. 1, gældende ved domstolene.

47. Såfremt honorære dommere eller anklagere ikke deltager i vurderingsproceduren og kun tager imod den faste kompensation i henhold til artikel 29, stk. 2, første punktum, i lovdekret nr. 116, synes heller ikke bestemmelsen om afkald i tredje punktum at give anledning til betænkeligheder. I dette tilfælde giver de rettighedsindehavende personer, der dog er professionelle jurister, frivilligt afkald på at gøre krav gældende, som muligvis er mere vidtrækkende.

48. Honorære dommere eller anklagere, som deltager i vurderingsproceduren, men ikke bekræftes i deres stilling, beslutter derimod ikke frivilligt at modtage den faste kompensation i henhold til artikel 29, stk. 2, første punktum, i lovdekret nr. 116. De ønsker derimod at fortsætte deres hverv inden for retsvæsenet.

49. Alligevel kan det ikke udelukkes, at den faste kompensation opfylder de krav, der følger af effektivitetsprincippet.

50. Det må ganske vist lægges til grund, at kompensationsbeløbet på 2 500 EUR henholdsvis 1 500 EUR for hvert års tidligere beskæftigelse kan være af mindre omfang end de krav i henhold til § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, som de berørte personer kan gøre gældende. Ud over de krav på højere vederlag, som er gjort gældende i hovedsagen, og hvorom det fortsat er uklart, om de foreligger, og hvad deres omfang er, kan de allerede anerkendte krav på betalt ferie samt socialsikring og pension være relevante i denne henseende. Alene de årlige krav på betalt ferie kan i tilfælde af fuldtidsansættelse være højere end kompensationen²⁴.

²² – Jf. punkt 31 ff. ovenfor.

²³ – Dom af 16.12.1976, Rewe-Zentralfinanz og Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, præmis 5), og af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 44 og 46).

²⁴ – Jf. dom af 16.7.2020, Governo della Repubblica italiana (Italienske fredsdømmers status) (C-658/18, EU:C:2020:572, præmis 19).

51. Imidlertid behøver de berørte personer, såfremt de tager imod kompensationen i henhold til artikel 29, stk. 2, første punktum, i lovdekret nr. 116, ikke at anlægge sag, og der tages – så vidt det ses – ikke hensyn til en eventuel forældelse af krav. Derfor er det samlede omfang af en kompensation muligvis i mange tilfælde betydeligt større end det samlede omfang af krav, som de berørte personer ville kunne håndhæve i henhold til § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse.

52. En sådan klassificering af kompensationskrav kan begrundes i hensynet til administrativ forenkling og retssikkerheden, idet en omfattende prøvelse af alle enkeltsager ville være forbundet med betydelige byrder og vanskeligheder²⁵. Det følger netop af effektivitetsprincippet, at der skal tages hensyn til sådanne aspekter, eftersom dette princip ikke kræver, at krav i henhold til EU-retten kan håndhæves ubegrænset, men kun at en sådan håndhævelse ikke er uforholdsmæssigt vanskelig. Dette princip tillader således, at der af retssikkerhedshensyn fastsættes passende søgsmålsfrister²⁶.

53. Den endelige vurdering af, om den faste kompensation, sammenholdt med det obligatoriske afkald i henhold til artikel 29 i lovdekret nr. 116, gør det uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden, og dermed ikke er passende, tilkommer imidlertid de nationale domstole. De skal i denne henseende tage hensyn til alle relevante omstændigheder, f.eks. forældelsesregler eller omfanget af eventuelle yderligere krav på vederlag.

54. Ifølge de oplysninger, der blev afgivet i retsmødet, er næsten alle de honorære dommere og anklagere, som har deltaget i vurderingsproceduren, herunder formentlig også sagsøgeren, dog blevet bekræftet i deres stilling. De modtager ingen fast kompensation i henhold til artikel 29, stk. 2, første punktum, i lovdekret nr. 116 og har dermed i henhold til artikel 29, stk. 5, med deltagelsen i vurderingsproceduren givet afkald på yderligere krav, som følger af det tidligere honorære hverv.

55. Dette obligatoriske afkald på EU-retlige krav, navnlig på krav i henhold til § 4 i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, er kun foreneligt med effektivitetsprincippet, såfremt de bekræftede ansøgere modtager en passende kompensation.

56. De ansøgere, som bekræftes i deres stilling, opnår ganske vist betydelige fordele, idet de i fremtiden kan fortsætte deres hverv mod et fast vederlag, indtil de fylder 70 år, altså i praksis uden tidsbegrænsning. Umiddelbart udgør disse arbejdsforhold dog kun modydelsen for deres fremtidige hverv i retsvæsenet.

57. Italien er alligevel af den opfattelse, at dette indebærer en passende kompensation. Dette fremgår navnlig af, at nyansatte honorære dommere og anklagere ikke opnår de samme arbejdsforhold som bekræftede ansøgere.

58. Sagsøgeren har derimod med føje gjort gældende, at det fremtidige vederlag navnlig med hensyn til hendes pension ikke udgør en tilstrækkelig kompensation, eftersom hun i den tilbageblivende tid med dette hverv ikke vil kunne opnå ret til pension. Også Kommissionen har krævet, at kompensationen i højere grad modsvarer den ugunstige behandling i fortiden.

²⁵ – Jf. dom af 26.9.2013, Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, præmis 70), og af 19.6.2014, Specht m.fl. (C-501/12 – C-506/12, C-540/12 og C-541/12, EU:C:2014:2005, præmis 78).

²⁶ – Dom af 16.12.1976, Rewe-Zentralfinanz og Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, præmis 5), og af 21.12.2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, præmis 98).

59. Domstolen kan ikke bedømme, hvilken af disse to opfattelser der er korrekt, eftersom den ikke har de nødvendige oplysninger. Spørgsmålet om, hvorvidt arbejdsforholdene for de ansøgere, der bekræftes i deres stilling, udgør en passende kompensation for det obligatoriske afkald på yderligere EU-retlige krav, som følger af deres tidligere hverv, skal således afgøres af de nationale domstole.

3. Retspraksis om § 5 i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse

60. Der fremgår heller ikke nogen modargumenter mod Italiens synspunkt af retspraksis om kompensationskrav som følge af tilsidesættelse af § 5 i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse.

61. I henhold til § 5 i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse skal medlemsstaterne fastsætte bestemmelser for at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold. Derfor skal de i tilfælde af et sådant misbrug vedtage forholdsmæssige, tilstrækkeligt effektive og afskrækkende foranstaltninger, således at det sikres, at de regler, der er fastsat til gennemførelse af rammeaftalen, har fuld gennemslagskraft²⁷.

62. Herom har Domstolen i forbindelse med skolesektoren fastslået, at der efter den ved lov fastsatte ændring af et tidsbegrænset ansættelsesforhold til et tidsubegrænset ansættelsesforhold ikke er behov for yderligere sanktioner for misbrug af tidsbegrænsede ansættelsesforhold²⁸. Navnlig er det i et sådant tilfælde ikke nødvendigt herudover at tildele den berørte person en økonomisk kompensation²⁹.

63. Umiddelbart synes denne retspraksis at være i overensstemmelse med den foreliggende afkaldsordning, eftersom den kun hindrer de honorære anklagere, hvis tidsbegrænsede ansættelse er blevet ændret til et varigt ansættelsesforhold, i at håndhæve krav vedrørende fortiden.

64. Ved en nøjere betragtning fremgår det dog, at denne retspraksis ikke kan overføres, eftersom krav i henhold til § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse er af en helt anden natur end kompensationskrav i henhold til § 5.

65. Krav i henhold til rammeaftalens § 4, stk. 1, er baseret på et forbud mod diskrimination, hvorfor deres omfang i det konkrete tilfælde afhænger af en sammenligning mellem en gruppe, der behandles ufordelagtigt, og en privilegeret gruppe. Som sagsøgeren har påpeget, var sådanne krav ikke genstanden for den nævnte retspraksis vedrørende skolesektoren.

66. »Kompensationsrettigheder« som følge af en tilsidesættelse af § 5 i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse følger derimod ikke af en sådan sammenligning. Det er heller ikke formålet at kompensere for en skade, eftersom omfanget af den skade, der er forårsaget af misbrug af tidsbegrænset ansættelse, sædvanligvis ikke kan fastslås³⁰. Der er derimod tale om

²⁷ – Dom af 4.7.2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 94), af 23.4.2009, Angelidaki m.fl. (C-378/07 – C-380/07, EU:C:2009:250, præmis 158), af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 77), og af 7.4.2022, Ministero della Giustizia m.fl. (Italienske fredsdømmers status) (C-236/20, EU:C:2022:263, præmis 61).

²⁸ – Dom af 8.5.2019, Rossato og Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387, præmis 36, 37 og 40).

²⁹ – Dom af 8.5.2019, Rossato og Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387, præmis 41-43).

³⁰ – Jf. dom af 7.3.2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, præmis 46-50).

sanktionsforanstaltninger, som skal forhindre misbrug af tidsbegrænset ansættelse. Valget af sanktionsforanstaltninger henhører imidlertid under medlemsstaternes skøn, så længe disse foranstaltninger effektivt modvirker misbruget³¹.

67. Derfor finder § 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse direkte anvendelse³², mens dette ikke er tilfældet for § 5, stk. 1³³.

68. Den i artikel 29 i lovdekret nr. 116 fastsatte kombination af en ændring af ansættelsesforhold og kompensationsrettigheder for det tilfælde, at arbejdsforholdet ikke ændres, er således muligvis en effektiv og passende foranstaltning med henblik på at sanktionere misbrug af tidsbegrænsede ansættelsesforhold for honorære dommere og anklagere som omhandlet i § 5, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse. Denne virkning af ordningen kan imidlertid ikke nødvendigvis begrunde, at krav på grundlag af § 4, stk. 1, vedrørende hverv i fortiden fuldstændig udelukkes.

V. Forslag til afgørelse

69. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den besvarer anmodningen om præjudiciel afgørelse således:

»§ 4, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse af 18. marts 1999, der er knyttet som bilag til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP, skal, sammenholdt med effektivitetsprincippet, fortolkes således, at

- denne bestemmelse ikke er til hinder for en ordning, som tvinger en honorær anklager til at give afkald på krav i henhold til § 4, stk. 1, vedrørende udøvelsen af dette hverv i fortiden for at kunne deltage i en vurderingsprocedure, som gør det muligt for hende at bestride dette hverv i fremtiden, indtil hun fylder 70 år, og med et fast vederlag, såfremt de fremtidige ansættelsesforhold ud over modydelsen for det fortsatte hverv indebærer en passende kompensation for de krav, som hun har måttet give afkald på, og at
- denne bestemmelse ikke er til hinder for en sådan ordning, for så vidt som den fastsætter en passende fast kompensation for hverv i fortiden for det tilfælde, at resultatet af vurderingsproceduren for den honorære anklager ikke gør det muligt for hende at fortsætte med at udøve sit hverv,

såfremt denne honorære anklager er omfattet af begrebet »arbejdstager med tidsbegrænset ansættelse«.

³¹ – Dom af 8.5.2019, *Rossato og Conservatorio di Musica F.A. Bonporti* (C-494/17, EU:C:2019:387, præmis 24 og 25), og af 7.4.2022, *Ministero della Giustizia m.fl.* (Italienske fredsdommeres status) (C-236/20, EU:C:2022:263, præmis 58).

³² – Dom af 15.4.2008, *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 60-68).

³³ – Dom af 15.4.2008, *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 70-80).