



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

13. juni 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 1999/70/EF – rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP – tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i den offentlige sektor – ikkefastansatte medarbejdere – § 5 – foranstaltninger med henblik på at forhindre eller sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold«

I de forenede sager C-331/22 og C-332/22,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 17 de Barcelona (forvaltningsdomstol nr. 17 i Barcelona, Spanien) ved afgørelser af 12. maj 2022 og af 6. maj 2022, indgået til Domstolen henholdsvis den 17. maj 2022 og den 19. maj 2022, i sagerne

KT

mod

Dirección General de la Función Pública, adscrita al Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya (C-331/22),

og

HM,

VD

mod

Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya (C-332/22),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af dommerne P.G. Xuereb, som fungerende afdelingsformand, A. Kumin (refererende dommer) og I. Ziemele,

generaladvokat: N. Emiliou

* Processprog: spansk.

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- KT ved abogado B. Salellas Vilar,
- HM og VD ved abogado J. Araúz de Robles Dávila,
- Dirección General de la Función Pública, adscrita al Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya, og Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya ved letrada B. Bernad Sorjús,
- den spanske regering ved A. Gavela Llopis, som befuldmægtiget,
- den græske regering ved V. Baroutas og M. Tassopoulou, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved I. Galindo Martín, D. Recchia og N. Ruiz García, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af § 5 i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, der blev indgået den 18. marts 1999 (herefter »rammeaftalen«), og som 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 (EFT 1999, L 175, s. 43).
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem KT og Dirección General de la Función Pública, adscrita al Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya (generaldirektorat (GD) for offentlig forvaltning, tilknyttet præsidentens administration af den selvstyrende region Catalonien, Spanien) (sag C-331/22) og mellem på den ene side HM og VD og på den anden side Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya (justitsministeriet for regeringen for den selvstyrende region Catalonien, Spanien) (sag C-332/22) vedrørende kvalificeringen af det ansættelsesforhold, hvorved de pågældende personer er knyttet til den respektive offentlige forvaltning.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 1999/70 fastsætter:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme nærværende direktiv [og] skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for, at de til enhver tid kan nå de resultater, der er foreskrevet i dette direktiv. [...]«

- 4 Rammeaftalens § 1 lyder således:

»Formålet med nærværende rammeaftale er:

[...]

b) at fastsætte rammer, der skal forhindre misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold.«

- 5 Rammeaftalens § 4 med overskriften »Princippet om ikke-diskrimination« fastsætter i nr. 1:

»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 Rammeaftalens § 5 med overskriften »Bestemmelser om misbrug« fastsætter:

»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.

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 for:

- a) »flere på hinanden følgende«

b) tidsubegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold.«

Spansk ret

Forfatningen

- 7 Artikel 23, stk. 2, i Constitución española (den spanske forfatning, herefter »forfatningen«) bestemmer, at borgerne »har ret til adgang til offentlige hverv og funktioner på lige vilkår i overensstemmelse med de ved lov fastsatte krav«.
- 8 Forfatningens artikel 103, stk. 3, fastsætter bl.a., at reglerne for tjenestemænd fastsættes ved lov, og at adgangen til offentlig ansættelse reguleres ved lov i overensstemmelse med principperne om fortjeneste og kompetence.

Lovgivningen om tidsbegrænsede ansættelseskontrakter

– Lov om arbejdstageres rettigheder

- 9 Artikel 15, stk. 3, i Real Decreto Legislativo 2/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (kongeligt lovdekret nr. 2/2015 om godkendelse af den konsoliderede tekst til lov om arbejdstageres rettigheder) af 23. oktober 2015 (BOE nr. 255 af 24.10.2015, s. 100224) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagerne (herefter »lov om arbejdstageres rettigheder«), bestemmer, at »tidsbegrænsede kontrakter, der er indgået i strid med loven, er at anse for tidsubegrænsede kontrakter«.
- 10 Artikel 15, stk. 5, i lov om arbejdstageres rettigheder bestemmer følgende:
»Arbejdstagere, der med eller uden afbrydelse i en periode på 30 måneder har været ansat i mere end 24 måneder i den samme eller i forskellige stillinger inden for samme virksomhed eller samme koncern, og som har indgået mindst 2 midlertidige kontrakter, uanset om der er tale om direkte ansættelse eller ansættelse gennem et vikarbureau, og uanset om samme eller forskellige kontraktvilkår for midlertidig ansættelse har fundet anvendelse, skal anses for at være fastansatte, medmindre andet er fastsat i denne artikels [stk.] 1, litra a), [og stk.] 2 og 3. [...]«

– EBEP

- 11 Artikel 10 i texto refundio de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (ny affattelse af lov om vedtægten for offentligt ansatte), der er godkendt ved Real Decreto Legislativo 5/2015 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (kongeligt

lovdekret nr. 5/2015 om godkendelse af den nye affattelse af lov om vedtægten for offentligt ansatte), af 30. oktober 2015 (BOE n° 261 af 31.10.2015, s. 103105), i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagerne (herefter »EBEP«), fastsætter:

»1. Ikkefastansatte medarbejdere er personer, som af udtrykkeligt begrundede nødvendige og uopsættelige årsager udnævnes hertil med henblik på at udføre tjenestemænds opgaver i et af følgende tilfælde:

- a) i forbindelse med ledige stillinger, der ikke kan besættes af tjenestemænd
- b) i forbindelse med midlertidig afløsning af tjenestemænd i disse stillinger
- c) i forbindelse med gennemførelse af midlertidige programmer, som højst må vare tre år, med mulighed for forlængelse i 12 måneder i henhold til de love om offentligt ansatte, som er vedtaget til gennemførelse af nærværende vedtægt
- d) i forbindelse med en stor arbejdsbyrde eller ophobning af arbejde for en periode på højst 6 måneder inden for en 12-måneders periode.

2. Ikkefastansatte medarbejdere udvælges efter fremskyndede procedurer, der under alle omstændigheder overholder principperne om lighed, fortjeneste, kompetence og offentlighed.

3. Ikkefastansatte medarbejderes ansættelsesforhold ophører, foruden af de årsager, der er fastsat i artikel 63, når årsagen til deres udnævnelse bortfalder.

4. I det tilfælde, der er omhandlet i denne artikels stk. 1, litra a), indgår de ledige stillinger, som besættes af ikkefastansatte medarbejdere, i det opslag om stillinger i det offentlige, der svarer til det regnskabsår, hvori de udnævnes, eller, hvis dette ikke er muligt, i det, der svarer til det følgende regnskabsår, medmindre det besluttet at nedlægge stillingen.

5. Den almindelige ordning for tjenestemænd finder anvendelse på ikkefastansatte medarbejdere, for så vidt som den er forenelig med karakteren af disse ansattes situation [...]«

12 EBEP's artikel 70 fastsætter følgende:

»1. Ved behov for menneskelige ressourcer, der finansieres med budgetmidler, og som skal dækkes ved rekruttering af nyt personale, skal stillinger besættes gennem opslag om ansættelse i det offentlige eller gennem et lignende forvaltningsinstrument til dækning af personalebehovet, hvilket indebærer, at der skal afholdes udvælgelsesprøver svarende til de påtænkte stillinger, forhøjet med op til [10%], og fastsættes en seneste frist for offentliggørelsen af meddelelserne herom. Opslaget om ansættelse i det offentlige eller det lignende instrument skal under alle omstændigheder gennemføres inden for tre år uden mulighed for forlængelse.

2. Opslaget om ansættelse i det offentlige eller det lignende instrument, der hvert år godkendes af den respektive offentlige forvaltnings ledende organer, offentliggøres i det relevante tidende.

[...]«

– Lov nr. 20/2021

- 13 Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (lov nr. 20/2021 om hasteforanstaltninger til reduktion af midlertidig beskæftigelse i den offentlige sektor) af 28. december 2021 (BOE nr. 312 af 29.12.2021, s. 165067, herefter »lov nr. 20/2021«) har bl.a. erstattet Real Decreto-ley 14/2021 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (kongeligt lovdekret nr. 14/2021 om hasteforanstaltninger til reduktion af midlertidig beskæftigelse i den offentlige sektor) af 6. juli 2021 (BOE nr. 161 af 7.7.2021, s. 80375) og har ændret visse bestemmelser i EBEP.

- 14 Artikel 2 i lov nr. 20/2021 med overskriften »Procedurer for stabilisering af tidsbegrænset ansættelse« bestemmer:

»1. Med henblik på stabilisering af tidsbegrænset ansættelse og ud over bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, nr. 6, i Ley 3/2017 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 [(lov nr. 3/2017 om statens almindelige budget for 2017) af 27. juni 2017 (BOE nr. 153 af 28.6.2017, s. 53787)] og i artikel 19, stk. 1, nr. 9, i Ley 6/2018 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 [(lov nr. 6/2018 om statens almindelige budget for 2018) af 3. juli 2018 (BOE nr. 161 af 4.7.2018, s. 66621)] tillades med denne lov en tillægskvote for ændring af stillinger, der besættes af personer med tidsbegrænset ansættelse, til stillinger, der er besat af tjenestemænd, den såkaldte »stabiliseringskvote« [(*tasa de estabilización*)], som omfatter de stillinger, der er fastsat i budgettet, og som var besat uafbrudt og tidsbegrænset i mindst de tre år, der gik forud for den 31. december 2020, uanset om disse stillinger er medtaget på stillingsfortegnelserne, arbejdsfordelingsskemaerne eller andre former for organisering af menneskelige ressourcer, der anvendes i de enkelte offentlige forvaltninger, eller ej.

Med forbehold af den første overgangsbestemmelse indgår de stillinger, der er omfattet af de procedurer for stabilisering af ansættelse, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, nr. 6, i lov nr. 3/2017 om statens almindelige budget for 2017 og artikel 19, stk. 1, nr. 9), i lov nr. 6/2018 om statens almindelige budget for 2018, i den procedure for stabilisering af ansættelse, der er beskrevet i det foregående stykke, forudsat at de var medtaget i de tilsvarende opslag om stillinger i det offentlige til stabilisering, og at de på tidspunktet for denne lovs ikrafttræden ikke har været genstand for en indkaldelse af ansøgninger eller har været genstand for en indkaldelse af ansøgninger, men er forblevet ubesat efter udvælgelsesprøven.

2. De opslag om stillinger, der gennemfører de procedurer for stabilisering, som er omhandlet i stk. 1, og den nye procedure for stabilisering godkendes og offentliggøres i de relevante officielle tidsskrifter inden den 1. juni 2022 og koordineres af de kompetente offentlige forvaltninger.

Bekendtgørelser om udvælgelsesprøver til besættelse af de stillinger, der er omfattet af opslaget om stillinger i det offentlige, offentliggøres inden den 31. december 2022.

Disse udvælgelsesprøver afsluttes inden den 31. december 2024.

3. Antallet af stillinger med personer med tidsbegrænset ansættelse må ikke overskride [8%] af stillingerne.

4. Gennemførelsen af disse udvælgelsesprøver, som i alle tilfælde sikrer overholdelse af principperne om fri konkurrence, lighed, fortjeneste, kompetence og offentlighed, kan være genstand for forhandlinger inden for hvert område af den almindelige statslige forvaltning, de

selvstyrende regioner og de lokale myndigheder, og Comisión de Coordinación del Empleo Público [(kommissionen for koordinering af den offentlige sektor, Spanien)] kan træffe foranstaltninger for at gøre det muligt at koordinere gennemførelsen af disse prøver mellem de forskellige offentlige forvaltninger.

Med forbehold af eventuelle bestemmelser inden for tjenestemandets retten, der gælder for hver enkelt forvaltning, eller særlige regler, sker udvælgelsen – inden for rammerne af kollektive forhandlinger i henhold til [EBEP's] artikel 37, stk. 1, litra c) – ved udvælgelsesprøver på grundlag af kvalifikationsbeviser og prøver, idet [40%] af det samlede antal point tildeles fasen for udvælgelse på grundlag af kvalifikationsbeviser, hvor der overvejende tages hensyn til erfaring i organet, lønklassen, kategorien eller den tilsvarende relevante klassifikation, idet øvelsesopgaverne i udvælgelsesfasen på grundlag af prøver ikke kan medføre udelukkelse.

Mobilitets- eller interne forfremmelsesmekanismer forud for besættelsen af stillinger skal være forenelige med procedurerne for stabilisering, hvis dette er fastsat i den specifikke sektorlovgivning eller i den enkelte forvaltnings regler.

5. Disse procedurer skal nødvendigvis tilbyde stillinger, der er besat af personale med tidsbegrænset ansættelse, og gennemførelsen deraf kan under ingen omstændigheder føre til en forøgelse af udgifter eller antallet af ansatte.

6. Ikkefastansatte medarbejdere eller kontraktansatte med tidsbegrænset ansættelse, hvis kontrakt opsiges af forvaltningen, fordi de pågældende ikke har bestået udvælgelsesprøven til stabilisering, mens de var ansat i denne egenskab, har ret til en økonomisk godtgørelse svarende til 20 dages løn pr. tjenestear, idet perioder på under ét år beregnes pro rata i forhold til de tilbagelagte måneder, dog højst 12 måneders løn.

For kontraktansatte med tidsbegrænset ansættelse svarer denne godtgørelse til forskellen mellem på den ene side højst 20 dages løn pr. tjenestear op til højst 12 måneders løn og på den anden side den godtgørelse, som arbejdstageren kan gøre krav på som følge af opsigelsen af dennes kontrakt, idet perioder på under ét år beregnes pro rata i forhold til de tilbagelagte måneder. Såfremt godtgørelsen tilkendes ad rettens vej, udgør godtgørelsen det beløb, som retten fastsætter.

Såfremt ansøgeren ikke deltager i udvælgelsesprøven til stabilisering, får denne under ingen omstændigheder ret til nogen form for økonomisk godtgørelse.

7. For at gøre det muligt at følge op på stillingsopslaget attesterer de offentlige myndigheder over for finansministeriet og ministeriet for den offentlige forvaltning via statens sekretariat for budget og udgifter det konstaterede antal tidsbegrænsede stillinger på hvert af de pågældende områder.«

15 Sjette tillægsbestemmelse til lov nr. 20/2021 har følgende ordlyd:

»Offentlige forvaltninger offentliggør undtagelsesvis og i overensstemmelse med bestemmelserne i [EBEP's] artikel 61, stk. 6 og 7, en indkaldelse af ansøgninger i form af en udvælgelsesprøve på grundlag af kvalifikationsbeviser til stillinger, der opfylder kravene i artikel 2, stk. 1, og som var besat tidsbegrænset uden afbrydelse inden den 1. januar 2016.

Disse udvælgelsesprøver, der organiseres en enkelt gang, kan være genstand for forhandling inden for hver enkelt område i statsforvaltningen, de selvstyrende regioner og lokale myndigheder og skal under alle omstændigheder overholde de frister, der er fastsat i denne lov.«

16 Ottende tillægsbestemmelse til lov nr. 20/2021 bestemmer:

»De procedurer for stabilisering, der er omhandlet i sjette tillægsbestemmelse, indbefatter desuden i deres indkaldelser af ansøgninger ledige stillinger, der er besat tidsbegrænset af personale med et ansættelsesforhold af denne art, der påbegyndtes før den 1. januar 2016.«

– *Lov nr. 40/2015*

- 17 Artikel 87, stk. 5, i Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (lov nr. 40/2015 om reglerne for den offentlige sektor) af 1. oktober 2015 (BOE nr. 236 af 2.10.2015, s. 89411), som ændret ved Ley 11/2020, Presupuestos Generales del Estado para el 2021 (lov nr. 11/2020 om statens almindelige budget for 2021) af 30. december 2020 (BOE nr. 341 af 31.12.2020, s. 125958) (herefter »lov nr. 40/2015«), gør det muligt for ansatte i virksomheder og privatretlige enheder, der indtræder i den offentlige sektor, at udføre de samme opgaver som en tjenestemand i deres egenskab af arbejdstagere i en såkaldt »stilling, der skal bortfalde« (*a extinguir*).

Twisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-331/22

- 18 Den 5. maj 2005 blev KT udnævnt som ikkefastansat medarbejder i en lederstilling i forvaltningen for Generalitat de Catalunya (den selvstyrende region Catalonien, Spanien). Siden denne dato blev hun flere gange udnævnt i midlertidige stillinger i denne offentlige forvaltning, idet den sidste af disse udnævnelser skete den 5. august 2015. Udnævnelsen af KT skete efter en udvælgelsesprøve, der overholdt principperne om fortjeneste, kompetence og lighed som fastsat i forfatningens artikel 103, stk. 3.
- 19 Efter at hovedsagen i sag C-331/22 var blevet indledt, bekendtgjorde sagsøgte i hovedsagen, at der ville blive afholdt en offentlig udvælgelsesprøve med henblik på bl.a. at besætte KT's stilling. KT fremsatte derefter en begæring om, at der blev vedtaget foreløbige forholdsregler med henblik på at udelukke denne stilling fra denne udvælgelsesprøve. Denne begæring blev taget til følge af Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 17 de Barcelona (forvaltningsdomstol nr. 17 i Barcelona, Spanien), som er den forelæggende ret i denne sag.
- 20 Sagsøgeren i hovedsagen har for den forelæggende ret gjort gældende, at eftersom hun har bestridt en stilling, der har været ledig siden hun tiltrådte, og denne stilling ikke har været genstand for et stillingsopslag, skal hun – med henblik på afhjælpning af det misbrug af flere på hinanden følgende midlertidige udnævnelser, som hun har været genstand for – tildeles status som ikkefastansat arbejdstager med tidsbegrænset ansættelse (såkaldt »*indefinido no fijo*«); subsidiært skal der vedtages en foranstaltning, der indebærer, at hendes ansættelse opretholdes.
- 21 Sagsøgte i hovedsagen er derimod af den opfattelse, at det i overensstemmelse med fast retspraksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) ikke er muligt at ændre en ikkefastansat medarbejders midlertidige ansættelsesforhold til et fast ansættelsesforhold. Sagsøgte har endvidere benægtet, at der foreligger et misbrug. Endelig har sagsøgte gjort gældende, at lov nr. 20/2021, der fastsætter effektive foranstaltninger med henblik på at begrænse misbruget af midlertidig ansættelse i den offentlige sektor, under alle omstændigheder gør det muligt at berigtige situationen for ikkefastansatte medarbejdere.

- 22 Den forelæggende ret har anført, at sagsøgeren i hovedsagen indledte proceduren i sag C-331/22 på et tidspunkt, hvor den nationale ret ikke fastsatte nogen retlige konsekvenser i tilfælde af misbrug af midlertidig ansættelse i den offentlige sektor. Lov nr. 20/2021 – hvori visse bestemmelser finder anvendelse på tvisten i hovedsagen i denne sag – fastsætter dog foranstaltninger med henblik på at begrænse sådanne misbrug. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt denne lov er i overensstemmelse med rammeaftalen.
- 23 Det er på denne baggrund, at Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 17 de Barcelona (forvaltningsdomstol nr. 17 i Barcelona, Spanien) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Den eneste sanktionsforanstaltning i lov nr. 20/2021 er [afholdelse] af udvælgelsesprøver samt en [godtgørelse], som kun ydes til ofre for misbruget [af anvendelsen af midlertidig ansættelse], som ikke består de pågældende udvælgelsesprøver. Tilsidesætter den nævnte lov § 5 i rammeaftalen [...], idet den ikke sanktionerer misbrug over for midlertidigt offentligt ansatte, der har bestået de pågældende udvælgelsesprøver, når sanktionen altid er nødvendig, og beståelse af den pågældende udvælgelsesprøve ikke er en sanktionsforanstaltning, der opfylder kravene i [direktiv 1999/70], således som Domstolen slog fast i kendelse af 2. juni 2021[, SUSH et CGT Sanidad de Madrid (C-103/19, EU:C:2021:460)]?
- 2) Hvis det [første] spørgsmål besvares bekræftende, og lov nr. 20/2021 ikke indeholder andre effektive sanktionsforanstaltninger mod misbrug af på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller misbrug af forlængelser af en midlertidig [kontrakt], udgør den lovgivningsmæssige undladelse, hvorved [flere] på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller misbrug af forlængelser af en midlertidig [kontrakt] ikke ændres til tidsbegrænsede kontrakter, da en tilsidesættelse af § 5 i rammeaftalen [...], således som Domstolen slog fast i kendelse af [30.] september 2020[, Càmara Municipal de Gondomar (C-135/20, EU:C:2020:760)]?
- 3) Tribunal Supremo (øverste domstol) har i dom nr. 1425/2018 og nr. 1426/2018 af 26. september 2018 fastlagt retspraksis, som blev bekræftet ved samme domstols dom nr. 1534/2021 af 20. december 2021, hvorefter den foranstaltning, der skal træffes i tilfælde af misbrug af midlertidige ansættelser, blot kan bestå i at opretholde ansættelsen af den offentligt ansatte, der er udsat for misbrug i det usikre ansættelsesforhold, indtil den ansættende forvaltning afgør, om der foreligger et strukturelt behov, og [afholder] de tilsvarende udvælgelsesprøver – med eventuel deltagelse af ansøgere, der ikke har været udsat for misbrug af midlertidige ansættelser – med henblik på at besætte stillingen med fastansatte offentligt ansatte eller tjenestemænd. Tilsidesætter denne [retspraksis] § 5 i rammeaftalen [...], når [afholdelse] af en åben udvælgelsesprøve og beståelse af denne udvælgelsesprøve ikke er en sanktionsforanstaltning, der opfylder kravene i [direktiv 1999/70], således som Domstolen fastslog i kendelse af 2. juni 2021[, SUSH og CGT Sanidad de Madrid (C-103/19, EU:C:2021:460)]?
- 4) Hvis det [tredje] spørgsmål besvares bekræftende, og Tribunal Supremos (øverste domstol) praksis ikke indeholder andre effektive sanktionsforanstaltninger mod misbrug af [flere] på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller misbrug af forlængelser af en midlertidig [kontrakt], udgør undladelsen i retspraksis, hvorved på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller misbrug af forlængelser af en midlertidig

[kontrakt] ikke ændres til tidsubegrænsede kontrakter, da en tilsidesættelse af § 5 i rammeaftalen i direktiv [1999/70], således som Domstolen slog fast i kendelse af [30.] september 2020 [Cámara Municipal de Gondomar (C-135/20, EU:C:2020:760)]?

- 5) Såfremt den lovgivning, der blev vedtaget til gennemførelse af § 5 i rammeaftalen [...] tilsidesætter [EU-retten], idet den ikke fastsætter [nogen specifikke] sanktionsforanstaltninger [...] [for at sikre overholdelsen] af målene med denne [EU-retlige bestemmelse] og [bringe] de offentligt ansattes usikre ansættelsesforhold til ophør, bør de nationale judicielle myndigheder i en sådan situation da beslutte at ændre det midlertidige ansættelsesforhold, som har karakter af misbrug, til et fast ansættelsesforhold, der adskiller sig fra tjenestemandsansættelse, men som medfører sikkerhed i ansættelsen for ofret for misbruget, for at undgå, at det nævnte misbrug unddrager sig sanktioner, og at formålene med rammeaftalens § 5 undermineres, selv om denne ændring ikke følger af national ret, såfremt det pågældende ansættelsesforhold er blevet indledt efter en offentlig tilgængelig udvælgelsesprøve, der overholder principperne om lighed, [fortjeneste] og [kompetence]?«

Sag C-332/22

- 24 HM har arbejdet som ikkefastansat medarbejder ved retsvæsenet i Catalonien siden den 14. december 1984. På det tidspunkt, hvor hovedsagen blev indledt i sag C-332/22, havde hun mere end 37 års anciennitet i retsvæsenet. Hendes ansættelsesforhold har udmøntet sig i forskellige udnævnelser og indgåelse af forskellige kontrakter. HM har i mere end 8 år bestridt den ledige stilling som proceduremæssig og administrativ leder ved Juzgado de lo Penal nº 3 de Vilanova i Geltrú (domstol i straffesager nr. 3 i Vilanova i la Geltrú, Spanien).
- 25 VD har arbejdet som ikkefastansat medarbejder ved retsvæsenet i Catalonien siden den 15. maj 1991. Fra denne dato og indtil den 31. maj 2012 var hun udnævnt ved forskellige retslege organer i Barcelona. Den 20. juni 2012 blev hun udnævnt til ikkefastansat medarbejder i Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa (myndighed med ansvar for proceduremæssig og administrativ behandling, Spanien) ved Juzgado de lo Penal nº 3 de Barcelona (domstol i straffesager nr. 3 i Barcelona, Spanien). VD har bestridt denne ledige stilling siden sidstnævnte dato, dvs. i mere end 9 år.
- 26 For Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Barcelona (forvaltningsdomstol nr. 17 i Barcelona), der – ligesom i sag C-331/22 – er den forelæggende ret i sag C-332/22, har sagsøgerne i hovedsagen anført, at de i løbet af alle de år, hvor de har været beskæftiget ved retsvæsenet i Catalonien, har varetaget funktioner, der er identiske med dem, der varetages af tjenestemænd i en sammenlignelig situation, og dermed har opfyldt behov, der ikke er midlertidige, akutte og ekstraordinære, men almindelige, varige og faste. Det skal således fastslås, at den respektive offentlige forvaltning har misbrugt flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold, hvilket er uforeneligt med § 5 i rammeaftalen. Eftersom spansk ret ikke i den offentlige sektor fastsætter en foranstaltning, der gør det muligt at sanktionere en sådan tilgang, bør den sanktion, der skal anvendes inden for denne sektor, efter deres opfattelse være en ændring af deres ansættelsesforhold til et tidsbegrænset ansættelsesforhold, således at de opnår status som tjenestemand, subsidiært en ændring af det tidsbegrænsede ansættelsesforhold, som har karakter af misbrug, til et tidsbegrænset ansættelsesforhold, der er sammenligneligt med tjenestemændenes ansættelsesforhold. Mere subsidiært har de nedlagt påstand om, at den respektive forvaltning anerkender, at de har ret til at forblive i de stillinger, som de på nuværende tidspunkt bestrider, som indehavere af disse

stillinger. Endelig har de nedlagt påstand om betaling af et beløb på 18 000 EUR eller et passende beløb som sanktion for det misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, som de angiveligt har været udsat for.

- 27 Sagsøgte i hovedsagen har derimod for det første gjort gældende, at der ikke foreligger misbrug, idet der næsten hvert år er blevet offentliggjort indkaldelser af ansøgninger til de stillinger, som sagsøgerne i hovedsagen bestrider. For det andet har sagsøgte henvist til lov nr. 20/2021, der gør det muligt at berigtige situationen for sagsøgerne i hovedsagen.
- 28 Det er på denne baggrund, at Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 17 de Barcelona (forvaltningsdomstol nr. 17 i Barcelona, Spanien) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) [...] Det ønskes oplyst, om de foranstaltninger, der blev fastsat i Tribunal Supremos (øverste domstol) dom nr. 1425/2018 og 1426/2018 af 26. september 2018, hvis kriterium opretholdes i dag (den 30.11.2021) – og som består i at opretholde ansættelsen af den offentligt ansatte, der er udsat for misbrug, i det usikre ansættelsesforhold, indtil den ansættende forvaltning afgør, om der foreligger et strukturelt behov, og afholder de tilsvarende udvælgelsesprøver med henblik på at besætte stillingen med fastansatte offentligt ansatte eller tjenestemænd – udgør foranstaltninger, der opfylder kravene om sanktioner i § 5 i rammeaftalen [...]»

[e]ller om disse foranstaltninger derimod giver anledning til en opretholdelse af den usikre situation og af den manglende beskyttelse, indtil den ansættende forvaltning beslutter at afholde en udvælgelsesprøve med henblik på at besætte stillingen med en fastansat arbejdstager, hvilken prøves resultat er usikkert, eftersom disse prøver også er åbne for ansøgere, der ikke har været udsat for et sådant misbrug, og der er tale om foranstaltninger, der ikke kan anses for afskrækkende sanktionsforanstaltninger med henblik på rammeaftalens § 5, og som ikke sikrer, at formålene med rammeaftalen opfyldes.

- 2) [...] Når en national retsinstans i medfør af sin pligt til under alle omstændigheder at sanktionere det fastslåede misbrug (sanktionen er »nødvendig« og »umiddelbar«) konkluderer, at princippet om overensstemmende fortolkning ikke gør det muligt at sikre [den] [...] effektive virkning [af direktiv 1999/70] uden at anlægge en fortolkning contra legem af den nationale lovgivning, fordi der i medlemsstatens nationale retsorden ikke er indført nogen sanktionsforanstaltninger med henblik på [gennemførelsen] af rammeaftalens § 5 i den offentlige sektor, bør [denne retsinstans da anvende] betragtningerne i [dom af 17. april 2018, Engenberger (C-414/16, EU:C:2018:257) eller af 15. april 2008, Impact (C-268/2006, EU:C:2008:223)], således at artikel 21 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) tillader, at de bestemmelser i national ret, der er til hinder for at sikre den fulde virkning af direktiv [1999/70], undlades anvendt, selv om disse bestemmelser har forfatningsmæssig status?

[B]ør det [tidsbegrænsede] ansættelsesforhold, som har karakter af misbrug, som følge heraf da ændres til et fast ansættelsesforhold, som er identisk og sammenligneligt med ansættelsesforholdet for [tjenestemænd i en sammenlignelig situation], hvilket medfører sikkerhed i ansættelsen for ofret for misbruget, for at undgå, at det nævnte misbrug unddrager sig sanktioner, og at formålene med og den effektive virkning af rammeaftalens § 5 undermineres, selv om denne ændring er forbudt i henhold til national ret og Tribunal Supremos (øverste domstol) praksis eller kan være i strid med [forfatningen]?

- 3) [...] Henset til den omstændighed, at Domstolen i dom af 25. oktober 2018[, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859), og af 13. januar 2022 (MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania (C-282/19, EU:C:2022:3)] fastslog, at rammeaftalens § 5 er til hinder for en national lovgivning, som udelukker bestemte [offentligt ansatte] fra anvendelsen af regler, der sanktionerer misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter, når der ikke er nogen anden effektiv foranstaltning i den nationale retsorden, der sanktionerer det nævnte misbrug, og når der i spansk ret ikke eksisterer nogen anden [...] foranstaltning med henblik på at sanktionere misbrug i den offentlige sektor[, der finder anvendelse på ansatte, der er ansat i flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelsesforhold],

ønskes det oplyst, om anvendelsen af Domstolens praksis og det EU-retlige ækvivalensprincip medfører en pligt til at ændre status for offentligt ansatte [med tidsbegrænset ansættelse], der er udsat for misbrug, til fastansatte offentligt ansatte eller tjenestemænd, og til at lade disse omfatte af de samme ophørs- og afskedigelsesgrunde, som gør sig gældende for sidstnævnte, eftersom artikel 15 i [lov om arbejdstageres rettigheder] i den private sektor kræver, at [personer med tidsbegrænset ansættelse], der har haft mere end 24 måneders uafbrudt tjeneste i en periode på 30 måneder hos den samme arbejdsgiver, ændres til fastansatte, og for så vidt som artikel 8[7], stk. [5], i [lov nr. 40/2015] under anvendelse af national ret tillader, at [ansatte i virksomheder og privatretlige] enheder, der overgår til den offentlige sektor, kan udføre de samme opgaver som [en tjenestemand i sin egenskab af arbejdstager i en »stilling, der skal bortfalde« (*a extinguir*)] og dermed omfattes af de samme [ophørsgrunde] som sidstnævnte.

- 4) [...] I betragtning af at vilkårene i forbindelse med ansættelsesforholdets ophør og betingelserne for en ansættelseskontrakts udløb er en del af »ansættelsesvilkårene« som omhandlet i rammeaftalens § 4 [(dom af 13.3.2014, Nierodzik, C-38/13, EU:C:2014:152, præmis 27 og 29, og af 14.9.2016, Diego Porras, C-596/14, EU:C:2016:683, præmis 30 og 31)],

ønskes det, såfremt det [tredje] spørgsmål besvares benægtende, oplyst, om stabilisering af [situationen for] de [...] offentligt ansatte [med tidsbegrænset ansættelse], der er udsat for misbrug, i hvilken forbindelse de omfattes af de samme ophørs- og afskedigelsesgrunde, som gælder for [...] tjenestemænd eller fastansatte [...] [i en sammenlignelig situation], uden at de opnår denne status, er en foranstaltning, som [...] de nationale myndigheder [er forpligtet til at anvende] som følge af [...] [rammeaftalens] §§ 4 og 5 [...] og af princippet om overensstemmende fortolkning, eftersom den nationale lovgivning kun forbyder, at personer, der ikke opfylder bestemte krav, opnår status som tjenestemænd eller fastansatte [...], og at stabiliseringen af [situationen for] disse ansatte på de nævnte betingelser ikke medfører, at de opnår denne status.

- 5) [...] For så vidt som artikel 15 i lov om arbejdstageres rettigheder fastsætter en maksimal varighed på to år for tidsbegrænsede ansættelser, idet det antages, at det behov, der dækkes, efter denne periode ikke længere er hverken midlertidigt eller ekstraordinært, men derimod almindeligt og varigt, og idet arbejdsgivere i den private sektor forpligtes til at ændre et tidsbegrænset ansættelsesforhold til et tidsbegrænset ansættelsesforhold, og for så vidt som [EBEP's] artikel 10 [...] kræver, at ledige stillinger, der dækkes af [ikkefastansatte medarbejdere/kontraktansatte med tidsbegrænset ansættelse], omfattes af [det stillingsopslag i den offentlige sektor, der svarer til det regnskabsår, hvori de udnævnes, eller, hvis dette ikke er muligt, i det, der svarer til det følgende regnskabsår], dvs. inden for [en frist på højst to år], med henblik på at stillingen besættes af en tjenestemand [...],

ønskes det oplyst, om det bør fastslås, at misbruget af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede [ansættelsesforhold] i den offentlige sektor sker fra det tidspunkt, hvor den ansættende forvaltning ikke besætter den stilling, der dækkes af en [...] offentligt ansat [med tidsbegrænset ansættelse], med en fastansat offentligt ansat eller en tjenestemand inden for de frister, der er fastsat i den nationale lovgivning, dvs. [fra det tidspunkt, hvor denne stilling ikke er omfattet] af et stillingsopslag i det offentlige inden for [en frist på højst] på to år, som regnes fra [udnævnelsen] af den pågældende [ikkefastansatte medarbejder eller kontraktansatte med tidsbegrænset ansættelse], idet der foreligger en pligt til at bringe [dennes ansættelsesforhold] til ophør ved at gennemføre dette opslag om ansættelse i det offentlige inden for højst tre år som fastlagt i [EBEP's] artikel 70.

- 6) [...] Det ønskes oplyst, om [lov nr. 20/2021] er i strid med det EU-retlige legalitetsprincip og princippet om, at strafferetlige bestemmelser, som bl.a. dem, der er fastlagt i chartrets artikel 49, ikke kan have tilbagevirkende kraft, eftersom denne lov som en sanktion mod misbrug af [på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelsesforhold] bestemmer, at der skal gennemføres udvælgelsesprøver, der anvendes, selv om de handlinger eller undladelser, der udgør overtrædelsen – og dermed misbruget – samt anmeldelsen heraf fandt sted forud for – flere år inden – vedtagelsen af lov nr. 20/2021.
- 7) [...] Det ønskes oplyst, om lov nr. 20/2021, eftersom den bestemmer, at afholdelsen af udvælgelsesprøver udgør en sanktionsforanstaltning, samt at der kun ydes [godtgørelse] til ofre for misbruget, som ikke består de pågældende udvælgelsesprøver, er i strid med rammeaftalens § 5 og direktiv [1999/70], idet den ikke sanktionerer misbrug over for [personer med tidsbegrænset offentlig ansættelse], der har bestået de pågældende udvælgelsesprøver, når det forholder sig sådan, at sanktionen altid er nødvendig, og beståelse af den pågældende udvælgelsesprøve ikke er en sanktionsforanstaltning, der opfylder kravene i direktivet, således som Domstolen slog fast i kendelse af 2. juni 2021[, SUSH et CGT Sanidad de Madrid (C-103/19, EU:C:2021:460)].

Det ønskes med andre ord oplyst, om lov nr. 20/2021, idet den begrænser ydelsen af [godtgørelse] til ofre for misbruget, der ikke består udvælgelsesprøven, og udelukker ansatte, der har været udsat for misbruget, og som har opnået status som fastansat efterfølgende gennem de pågældende udvælgelsesprøver, fra denne ret, er i strid med direktiv [1999/70] og navnlig det, som Domstolen fastslog i kendelse af 2. juni 2021[, SUSH og CGT Sanidad de Madrid (C-103/19, EU:C:2021:460),] præmis 45, hvori det fastslås, at selv om afholdelsen af [udvælgelsesprøver], der er åbne for offentligt ansatte, der i forbindelse med deres beskæftigelse har været udsat for misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelsesforhold, gør det muligt for disse arbejdstagere at opnå en fast og varig stilling og dermed adgang til status som fastansat offentligt ansat, fritager denne omstændighed ikke medlemsstaterne fra at overholde forpligtelsen til at træffe en passende foranstaltning med henblik på i behørigt omfang at sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold.

- 8) [...] Det ønskes oplyst, om lov nr. 20/2021, idet den bestemmer, at udvælgelsesprøver, der har til formål at reducere [tidsbegrænset] beskæftigelse i den offentlige sektor, skal afholdes inden for en frist på tre år, inden den 31. december 2024, og idet den som sanktion fastsætter en [godtgørelse], som ofret for misbruget modtager ved den pågældendes ansættelses ophør eller vedkommendes afskedigelse, er i strid med rammeaftalens § 5, i betragtning af Domstolens kendelse af 9. februar 2017[, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109), eller dom af 14. september 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679), og af 21. november 2018, de

Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936)], eftersom denne lov opretholder eller forlænger denne situation med misbrug, manglende beskyttelse og usikkerhed i ansættelsen for den ansatte, der er udsat for misbruget, og underminerer den effektive virkning af direktiv 1999/70, indtil den pågældende i sidste ende afskediges og kan modtage den angivne [godtgørelse].

- 9) [...] Det ønskes oplyst, om lov nr. 20/2021 er i strid med ækvivalensprincippet, eftersom den [i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 1999/70] tildeler færre rettigheder [...] end dem, der følger af national ret, eftersom:
- [...] [lov nr. 11/2020], der ændrer artikel 87, stk. [5], i lov nr. 40/2015, [og] under anvendelse af national ret tillader, at [...] arbejdstagere i private virksomheder, der overgår til den offentlige sektor, kan udføre de samme opgaver som [...] tjenestemænd [i deres egenskab af arbejdstagere i en »stilling, der skal bortfalde« (*a extinguir*)] og være omfattet af de samme ophørs- og afskedigelsesgrunde som sidstnævnte, selv om de ikke har bestået en udvælgelsesprøve [...], mens lov nr. 20/2021, under [gennemførelse] af EU-retten, ikke tillader, at offentligt ansatte, der er blevet udvalgt efter udvælgelsesprøver, der er underlagt principperne om lighed, offentlighed og fri konkurrence, fortsat udfører de samme opgaver som [...] tjenestemænd og er underlagt de samme ophørs- og afskedigelsesgrunde
 - [a]rtikel 15 i lov om arbejdstageres rettigheder [i den affattelse, der følger af Real Decreto Legislativo 1/1995 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (kongeligt lovdekret nr. 1/1995 om godkendelse af den konsoliderede tekst til lov om arbejdstageres rettigheder) af 24. marts 1995 (BOE nr. 75 af 29.3.1995, s. 9654)], dvs. inden vedtagelsen af direktiv 1999/70 – under anvendelse af national ret – tillader, at [...] arbejdstagere [i den private sektor], der i mere end to år har arbejdet for den samme arbejdsgiver, ændres til fastansatte [...], mens offentligt ansatte, der er udsat for misbrug, i henhold til direktivet kun kan modtage [godtgørelse] svarende til 20 dages [...] løn pr. ansættelsesår, dog højst 12 [måneders løn], og ikke har mulighed for at foretage den nævnte ændring
 - [a]rtikel 32 ff. i lov nr. 40/2015 [...] fastsætter princippet om fuld erstatning, hvorefter forvaltningerne skal yde erstatning for alle de skader og tab, som deres handlinger har forvoldt ofrene, mens [godtgørelsen] til ofrene for et misbrug i henhold til EU-retten imidlertid er begrænset på forhånd hvad angår såvel størrelse – 20 dages [...] løn pr. ansættelsesår – som tidsrum – højst 12 [måneders løn].
- 10) [...] Det ønskes oplyst, om lov nr. 20/2021, idet den som den eneste reelle sanktionsforanstaltning fastsætter en [godtgørelse] på 20 dages [...] løn pr. ansættelsesår til ofre for et misbrug, der ikke har bestået en udvælgelsesprøve, tilsidesætter Domstolens praksis, der følger af dom af 7. marts 2018, Santoro [(C-494/16, EU:C:2018:166)], hvorefter det [i den offentlige sektor for at efterkomme direktiv 1999/70] ikke er tilstrækkeligt at yde [godtgørelse], idet denne [godtgørelse] skal ledsages af yderligere effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktionsforanstaltninger.
- 11) [...] Det ønskes oplyst, om lov nr. 20/2021, der fastsætter [godtgørelsen] til ofre [for et misbrug], der ikke består en udvælgelsesprøve, til 20 dages [...] løn pr. ansættelsesår, dog højst 12 [måneders løn], tilsidesætter det EU-retlige princip om passende og fuldstændig erstatning og proportionalitetsprincippet, idet denne lov udelukker erstatning for tabt

indtjening og andre former for godtgørelse eller erstatning, f.eks. som følge af tab af beskæftigelsesmuligheder (hvilket begreb Domstolen anvender i [dom af 7. marts 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166)], den manglende mulighed for at opnå status som fastansat, idet der ikke afholdes udvælgelsesprøver inden for de frister, der er fastsat i national ret, eller for forfremmelse eller advancement, ikke-økonomisk skade som følge af den manglende beskyttelse, der følger af enhver usikker jobsituation, ansættelsens ophør for et offer for et misbrug, hvis omstændigheder med hensyn alder og køn (f.eks. kvinder over 50 år) indebærer, at der ikke findes et alternativt arbejdsmarked, eller at den pågældende modtager en mindre pension.

- 12) [...] Det ønskes oplyst, om lov nr. 20/2021, idet den fastsætter en maksimal [godtgørelse] på 20 dages [...] løn pr. ansættelsesår, dog højst 12 [måneders løn], er i strid med [EU-]lovgivningen i betragtning af Domstolens dom af 2. august 1993, Marshall [(C-271/91, EU:C:1993:335)], og af 17. december 2015, Arjona [Camacho, sag C-407/14, EU:C:2015:831)] hvorefter EU-retten er til hinder for, at erstatningen for det tab, som er påført en person som følge af en afskedigelse, begrænses til et maksimum, der er fastsat på forhånd.«

Retsforhandlingerne for Domstolen

- 29 Ved afgørelse af 19. september 2023 blev sagerne C-331/22 og C-332/22 forenet med henblik på dommen i henhold til artikel 54, stk. 1, i Domstolens procesreglement.

Domstolens kompetence og spørgsmålet om, hvorvidt anmodningerne om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling

- 30 For det første er de sagsøgte i hovedsagen og den spanske regering af den opfattelse, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare anmodningerne om præjudiciel afgørelse, eftersom den forelæggende ret med disse har anmodet Domstolen om at fortolke de sanktionsforanstaltninger, der er fastsat i lov nr. 20/2021, og om at udtale sig om disse foranstaltningers forenelighed med rammeaftalen. Ifølge denne regering kræver disse anmodninger af Domstolen, at denne skal afgive en generel rådgivende udtalelse om begrebet »ikkefastansat medarbejder«, således som det er fastsat i spansk ret.
- 31 For det andet har de sagsøgte i hovedsagen og den spanske regering gjort gældende, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse, for så vidt som de vedrører foranstaltninger, der er fastsat i lov nr. 20/2021, eller som fremgår af praksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol), går ud over genstanden for tvisterne i hovedsagerne og dermed rejser et problem af hypotetisk karakter.
- 32 Sagsøgerne i hovedsagen har nemlig udelukkende nedlagt påstand om, at deres midlertidige ansættelsesforhold ændres til et tidsbegrænset ansættelsesforhold, uden at disse påstande er støttet på disse foranstaltninger eller på denne retspraksis. Som eksempler kan således nævnes for det første godtgørelsen for ansættelsesforholdets ophør i tilfælde af, at den pågældende ikke består udvælgelsesprøven som fastsat i artikel 2 i lov nr. 20/2021, for det andet deltagelsen i denne udvælgelsesprøve som et middel til at opnå en fast stilling, eller for det tredje den foranstaltning, der er fastsat i Tribunal Supremos (øverste domstol) praksis, om at forblive i stillingen, indtil den tilsvarende udvælgelsesprøve er afholdt og afsluttet, som udgør foranstaltninger, der ikke er genstand for tvisterne i hovedsagerne og derfor ikke har nogen relevans for løsningen af disse tvister.

- 33 I denne henseende bemærkes, at den samarbejdsordning, som er indført ved artikel 267 TEUF, er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens opgaver. Under en sag anlagt i henhold til denne artikel tilkommer det retterne i medlemsstaterne og ikke Domstolen at fortolke nationale bestemmelser, og det tilkommer ikke sidstnævnte at tage stilling til, om nationale bestemmelser er forenelige med EU-retten. Domstolen har derimod kompetence til at forsyne den nationale ret med alle de EU-retlige fortolkningslementer, som kan sætte denne i stand til at bedømme, om nationale bestemmelser er forenelige med EU-retten (dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Det skal ligeledes bemærkes, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i medfør af artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 3.6.2021, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR m.fl. (Universitetsforskere), C-326/19, EU:C:2021:438, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (jf. dom af 3.6.2021, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR m.fl. (Universitetsforskere), C-326/19, EU:C:2021:438, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Selv om det i det foreliggende tilfælde er korrekt, at de af den forelæggende ret stillede præjudicielle spørgsmål efter deres ordlyd opfordrer Domstolen til at udtale sig om, hvorvidt nationale bestemmelser, herunder foranstaltninger fastsat i national retspraksis, er forenelige med EU-retten, er der intet, der hindrer Domstolen i at give denne ret et relevant svar ved at forsyne denne med de elementer til fortolkning af EU-retten, som vil gøre det muligt for den selv at afgøre spørgsmål om de nationale bestemmelsers forenelighed med EU-retten (jf. dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Det fremgår desuden utvetydigt af anmodningerne om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret i forbindelse med løsningen af tvisterne i hovedsagerne skal fastlægge de nationale foranstaltninger, der i overensstemmelse med de krav, der følger af direktiv 1999/70, gør det muligt at sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold.
- 38 Under disse omstændigheder fremgår det ikke klart, at den fortolkning af rammeaftalens § 5, som den forelæggende ret har anmodet om, savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagerne eller disses genstand, eller at de spørgsmål, der vedrører de nationale foranstaltninger, der er nævnt i denne doms præmis 32, som foranstaltninger, der i overensstemmelse med kravene i direktiv 1999/70 kan sanktionere misbrug af de pågældende midlertidige ansættelsesforhold, rejser et problem af hypotetisk karakter.

- 39 Med det sjette spørgsmål i sag C-332/22 ønsker den forelæggende ret imidlertid nærmere bestemt oplyst, om legalitetsprincippet og princippet om, at strafferetlige bestemmelser ikke kan have tilbagevirkende kraft, der bl.a. er fastsat i chartrets artikel 49, er til hinder for en anvendelse med tilbagevirkende kraft af en national lovgivning såsom lov nr. 20/2021, for så vidt som denne lovgivning – med henblik på at nedsætte kvoten af midlertidigt ansatte – fastsætter mindre gunstige foranstaltninger end den tidligere lovgivning for de arbejdstagere, der udsættes for misbrug på grund af anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold.
- 40 Det skal konstateres, at legalitetsprincippet og princippet om, at strafferetlige bestemmelser ikke kan have tilbagevirkende kraft, ikke finder anvendelse i en situation, hvor de pågældende nationale bestemmelser ikke har en sådan strafferetlig karakter, men, som den forelæggende ret har anført, fastsætter hasteforanstaltninger, der har til formål at reducere tidsbegrænset beskæftigelse i den offentlige sektor, og med henblik herpå pålægger den respektive offentlige forvaltning under visse betingelser at afholde udvælgelsesprøver eller at udbetale en godtgørelse til de arbejdstagere, der er ansat i form af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelser.
- 41 Under disse omstændigheder fremgår det klart, at den ønskede fortolkning af EU-retten inden for rammerne af det sjette spørgsmål i sag C-332/22 savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand. I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 35, skal dette spørgsmål derfor afvises.
- 42 Det følger af ovenstående betragtninger dels, at Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse om anmodningerne om præjudiciel afgørelse, dels at anmodningerne kan antages til realitetsbehandling undtagen hvad angår det sjette spørgsmål i sag C-332/22.

De præjudicielle spørgsmål

Det femte spørgsmål, der er forelagt i sag C-322/22

- 43 Med det femte spørgsmål i sag C-332/22, som skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammeaftalens § 5 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold inden for den offentlige sektor udgør misbrug, når den respektive offentlige forvaltning ikke overholder de frister, der er fastsat i den nationale ret for at besætte den stilling, der bestrides af den pågældende midlertidigt ansatte, med den begrundelse, at disse på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold efter udløbet af disse frister ikke dækker denne forvaltnings midlertidige, men varige og konstante behov.
- 44 I denne henseende bemærkes, at ifølge rammeaftalens § 1 har denne bl.a. til formål at fastsætte rammer, der skal forhindre misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold.
- 45 Rammeaftalens § 5 har til formål at gennemføre dette formål, nemlig at begrænse anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, der anses for en potentiel kilde til misbrug til skade for arbejdstagerne, idet den fastsætter

bestemmelser om minimumsbeskyttelse med henblik på at undgå, at arbejdstagernes situation bliver usikker (dom af 3.6.2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

- 46 Rammeaftalens § 5, stk. 1, pålægger derfor medlemsstaterne – med henblik på at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold – effektivt og ufravigeligt at vedtage i det mindste en af de foranstaltninger, der opregnes i bestemmelsen, når der ikke er fastsat tilsvarende retsregler i national ret. De tre opregnede foranstaltninger i § 5, stk. 1, litra a)-c), vedrører henholdsvis objektive omstændigheder, der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold, den maksimale samlede varighed af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold og antallet af gange, sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold kan fornys (dom af 3.6.2021, Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca – MIUR m.fl. (Universitetsforskere), C-326/19, EU:C:2021:438, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Medlemsstaterne råder i denne henseende over en skønsmargen, da de har valget mellem at benytte sig af en eller flere af de foranstaltninger, der er opregnet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a)-c), eller at opretholde en allerede eksisterende tilsvarende retsregel, hvorved der tages hensyn til behovene inden for bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere (dom af 3.6.2021, Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca – MIUR m.fl. (Universitetsforskere), C-326/19, EU:C:2021:438, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Dermed pålægger rammeaftalens § 5, stk. 1, medlemsstaterne et overordnet formål, der består i at forhindre et sådant misbrug, idet de overlades et valg med hensyn til midlerne til at opnå dette formål, forudsat at de ikke skader formålet med og den effektive virkning af rammeaftalen (dom af 3.6.2021, Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca – MIUR m.fl. (Universitetsforskere), C-326/19, EU:C:2021:438, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Det følger imidlertid af ordlyden af rammeaftalens § 5 og af fast retspraksis, at denne bestemmelse kun finder anvendelse på flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, således at den første eller den eneste tidsbegrænsede ansættelseskontrakt ikke henhører under rammeaftalens § 5, stk. 1 (jf. dom af 3.6.2021, Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca – MIUR m.fl. (Universitetsforskere), C-326/19, EU:C:2021:438, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 50 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen i sag C-332/22, at de ansættelsesforhold, der knytter sagsøgerne i hovedsagen til den respektive offentlige forvaltning, har udmøntet sig i flere på hinanden følgende udnævnelser og/eller indgåelse af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter. Med forbehold for den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, finder rammeaftalens § 5 følgelig anvendelse på situationerne i hovedsagen i denne sag.
- 51 Det skal desuden bemærkes, at den midlertidige erstatning af en arbejdstager med henblik på at opfylde den pågældende arbejdsgivers midlertidige personalebehov principielt kan udgøre en »objektiv omstændighed« som omhandlet i denne rammeaftales § 5, stk. 1, litra a) (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

- 52 I denne henseende bemærkes for det første, at Domstolen har præciseret, at det ikke kan antages, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter kan fornyes med henblik på varigt og konstant at udføre opgaver i forbindelse med de omhandlede tjenesteydelser, som det normalt henhører under det pågældende personale at udføre (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 Fornyelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold for at dække behov, der faktisk ikke er midlertidige, men derimod varige og konstante, er ikke begrundet som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), for så vidt som en sådan anvendelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold er i direkte modstrid med den forudsætning, hvorpå rammeaftalen hviler, nemlig forudsætningen om, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter udgør den sædvanlige ansættelsesform, selv om tidsbegrænsede ansættelseskontrakter er en beskæftigelsesform i visse sektorer, inden for visse erhverv og ved visse former for aktiviteter (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Overholdelsen af rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), kræver dermed, at det konkret efterprøves, at flere på hinanden følgende fornyelser af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold har til formål at dække midlertidige behov, og at en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede ikke reelt anvendes til at dække den pågældende arbejdsgivers varige og konstante personalebehov (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 For det andet har Domstolen fastslået, at en national foranstaltning, der fastsætter, at der inden for de fastsatte frister skal afholdes udvælgelsesprøver, der tilsigter permanent besættelse af de stillinger, der midlertidigt er besat med personer med tidsbegrænset ansættelse, kan hindre, at disse arbejdstageres usikre status fastholdes, idet den sikrer, at de stillinger, som de bestrider, hurtigt besættes permanent (jf. dom af 3.6.2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Afholdelsen af sådanne prøver inden for de krævede frister vil derfor principielt kunne forebygge misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, indtil disse stillinger besættes permanent (dom af 3.6.2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Domstolen har imidlertid ligeledes fastslået, at en national lovgivning, der fastsætter bestemmelser om afholdelsen af udvælgelsesprøver, der tilsigter permanent besættelse af de stillinger, der midlertidigt er besat med personer med tidsbegrænset ansættelse, samt en præcis frist i denne sammenhæng, men som ikke gør det muligt at sikre, at sådanne prøver rent faktisk afholdes, ikke er egnet til at forhindre den pågældende arbejdsgivers misbrug af anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold (dom af 3.6.2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at det ikke tilkommer Domstolen at tage stilling til fortolkningen af bestemmelser i national ret, idet denne opgave påhviler de kompetente nationale domstole, der bør afgøre, om kravene i rammeaftalens § 5 er opfyldt ved bestemmelserne i den

gældende nationale lovgivning (jf. dom af 3.6.2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

- 59 Det påhviler således den forelæggende ret at vurdere, i hvilket omfang betingelserne for anvendelse og effektiv gennemførelse af de relevante bestemmelser i national ret udgør en passende foranstaltning for at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold (jf. dom af 3.6.2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 Domstolen kan imidlertid i en præjudiciel forelæggelsessag om nødvendigt give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede disse domstole i deres vurdering (dom af 3.6.2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret præciseret, at den spanske lovgivning fastsætter regler, der gør det muligt at antage, at anvendelsen af flere på hinanden følgende ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold udgør misbrug, når disse ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold overstiger en varighed på to år, med den begrundelse, at de nævnte ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold i et sådant tilfælde ikke dækker den pågældende arbejdsgivers midlertidige, men varige og konstante behov. Hvad angår offentligt ansatte bestemmer EBEP's artikel 10, stk. 4, således, at ledige stillinger, der dækkes af ikkefastansatte medarbejdere, omfattes af det offentlige stillingsopslag med henblik på at blive besat af en tjenestemand inden for en frist på højst to år, som regnes fra udnævnelsen af den pågældende ikkefastsatte medarbejder. I henhold til EBEP's artikel 70 påhviler det desuden forvaltningen at bringe de samme tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold til ophør ved at gennemføre dette offentlige stillingsopslag inden for en frist på højst tre år.
- 62 Med forbehold af de efterprøvelser, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, synes en national bestemmelse som EBEP's artikel 10 ikke at give en generel og abstrakt tilladelse til at anvende flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, men begrænser indgåelsen af sådanne kontrakter til i det væsentlige at opfylde midlertidige behov.
- 63 Det fremgår desuden af forelæggelsesafgåelsen i sag C-332/22, at de nationale bestemmelser, der er nævnt i denne doms præmis 61, ligeledes indeholder de foranstaltninger, der er nævnt i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra b) og c), dvs. for det første en grænse for den maksimale samlede varighed af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold og for det andet det maksimale antal fornyelser af disse kontrakter eller ansættelsesforhold, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 64 Det fremgår imidlertid ligeledes af forelæggelsesafgåelsen i sag C-332/22, at de på hinanden følgende udnævnelser af sagsøgerne i hovedsagen i denne sag og/eller deres indgåelse af flere på hinanden følgende kontrakter ikke blot opfyldte retsvæsenet i Cataloniens midlertidige behov, men havde til formål at dække varige og konstante personalebehov i denne forvaltning. Det følger nemlig af denne forelæggelsesafgåelse, at disse sagsøgere på tidspunktet for deres sagsanlæg havde været ansat af den nævnte forvaltning i mere end 37 og 17 på hinanden følgende år, og at de udførte opgaver, som det henhørte under det fastansatte personale at udføre. Det skal tilføjes, at en national lovgivning som den, der er omhandlet i denne doms præmis 61, ligeledes vil

medføre en risiko for misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, hvis den retlige forpligtelse til at besætte de stillinger, der er midlertidigt dækket af ikkefastansatte medarbejdere, ikke overholdes inden for den fastsatte frist. Henset til de faktiske omstændigheder, der fremgår af den nævnte forelæggelsesafgørelse, er der opstået en sådan risiko i det foreliggende tilfælde.

- 65 Henset til ovenstående betragtninger skal det femte spørgsmål i sag C-332/22 besvares således, at rammeaftalens § 5 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold inden for den offentlige sektor udgør misbrug, når den respektive offentlige forvaltning ikke overholder de frister, der er fastsat i den nationale ret for at besætte den stilling, der bestrides af den pågældende midlertidigt ansatte, såfremt disse på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold i en sådan situation ikke dækker denne forvaltnings midlertidige, men varige og konstante behov.

Det første og det tredje spørgsmål i sag C-331/22 og det første og det syvende til det tolvte spørgsmål i sag C-332/22

- 66 Med det første og det tredje spørgsmål i sag C-331/22 og det første og det syvende til det tolvte spørgsmål i sag C-332/22, som skal behandles samlet og i anden omgang, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammeaftalens § 5, sammenholdt med ækvivalensprincippet og proportionalitetsprincippet samt princippet om fuld erstatning for det lidte tab, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national retspraksis og lovgivning, der – som foranstaltninger, der har til formål at sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold – fastsætter henholdsvis, at den pågældende arbejdstager skal blive i stillingen, indtil den ansættende forvaltning har afholdt og afsluttet udvælgelsesprøver, og at der skal afholdes sådanne prøver og udbetales en økonomisk godtgørelse, der fastsætter et dobbelt loft udelukkende til fordel for arbejdstagere, som ikke har bestået disse prøver.
- 67 Det bemærkes i denne henseende, at rammeaftalens § 5 ikke foreskriver særlige sanktioner for det tilfælde, at der konstateres misbrug. I en sådan situation påhviler det de nationale myndigheder at vedtage foranstaltninger, der ikke alene skal være forholdsmæssige, men tillige tilstrækkeligt effektive og afskrækkende med henblik på at sikre, at de regler, der er fastsat i medfør af rammeaftalen, har fuld gennemslagskraft (dom af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 Selv om de nærmere regler for gennemførelsen af sådanne bestemmelser, når der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, henhører under hver medlemsstats nationale retsorden i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi, må disse regler imidlertid ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende situationer på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges borgerne i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (dom af 3.6.2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Domstolen har desuden præciseret, at når et misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold har fundet sted, skal en foranstaltning, der på effektiv og tilsvarende vis sikrer beskyttelsen af arbejdstagerne, kunne finde

anvendelse, således at misbruget sanktioneres behørigt, og konsekvenserne af tilsidesættelsen af EU-retten elimineres. Medlemsstaterne skal nemlig ifølge selve ordlyden af artikel 2, stk. 1, i direktiv 1999/70 »træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for, at de til enhver tid kan nå de resultater, der er foreskrevet i dette direktiv« (dom af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).

- 70 Det skal ligeledes – i lighed med det, der er anført i denne doms præmis 58 – bemærkes, at det ikke tilkommer Domstolen at tage stilling til fortolkningen af national lovgivning eller retspraksis, idet denne opgave påhviler de kompetente nationale domstole, der bør afgøre, om kravene i rammeaftalens § 5 er opfyldt ved denne lovgivning og retspraksis (jf. i denne retning dom af 3.6.2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 71 Det påhviler således den forelæggende ret at vurdere, i hvilket omfang betingelserne for anvendelse og effektiv gennemførelse af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning og retspraksis udgør passende foranstaltninger for at sanktionere misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold (jf. i denne retning dom af 3.6.2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 72 Som det følger af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 60, kan Domstolen imidlertid i en præjudiciel forelæggelsessag om nødvendigt give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede disse domstole i deres vurdering.
- 73 I den foreliggende sag fremgår det for det første af forelæggelsesafgørelserne, at det følger af praksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol), at i tilfælde af misbrug af offentligt ansattes midlertidige ansættelse skal opretholdelsen af stillingen for den offentligt ansatte, der er udsat for misbruget, indtil den forvaltning, der har ansat den pågældende, først afgør, om der foreligger et strukturelt behov, og følgelig afholder en tilsvarende udvælgelsesprøve, som også er åben for ansøgere, der ikke har været udsat for misbrug, med henblik på varig besættelse af den pågældende stilling, og dernæst afslutter denne prøve, anses for at være en effektiv foranstaltning med henblik på at sanktionere disse situationer.
- 74 For det andet fastsætter artikel 2 i lov nr. 20/2021 for de arbejdstagere, der er udnævnt inden ikrafttrædelsen af denne lov, såsom de i hovedsagen omhandlede arbejdstagere, to foranstaltninger, der har til formål at sanktionere misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, nemlig dels afholdelsen af udvælgelsesprøver, som ligeledes er åbne for ansøgere, der ikke har været genstand for et sådant misbrug, dels udbetaling af en økonomisk godtgørelse på 20 dage pr. tjenestear op til 12 måneders løn, for så vidt som den pågældende arbejdstager ikke har bestået den udvælgelsesprøve, der var tilrettelagt med henblik på besættelse af den stilling, som denne indtil da havde bestridt.
- 75 Hvad angår afholdelsen af udvælgelsesprøver som sanktionsforanstaltning i overensstemmelse med rammeaftalens § 5, såsom den, der er anvendt i spansk retspraksis eller fastsat i artikel 2 i lov nr. 20/2021, skal det bemærkes, at Domstolen har præciseret, at selv om afholdelse af udvælgelsesprøver er en lejlighed for de arbejdstagere, der i forbindelse med deres beskæftigelse har været udsat for misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, til at forsøge at opnå stabilitet i ansættelsen, idet

disse i princippet kan deltage i disse prøver, kan en sådan omstændighed ikke fritage medlemsstaterne fra at overholde forpligtelsen til at træffe en passende foranstaltning med henblik på i behørigt omfang at sanktionere misbruget af disse på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold. Sådanne prøver, hvis udkomme desuden er usikkert, er generelt ligeledes åbne for ansøgere, der ikke har været udsat for et sådant misbrug (jf. i denne retning dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 100).

- 76 Da afholdelsen af sådanne prøver er uafhængig af enhver overvejelse om, hvorvidt en anvendelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold udgør misbrug, forekommer den følgelig ikke at være af en sådan art, at den behørigt kan sanktionere misbrug af sådanne ansættelseskontrakter eller sådanne ansættelsesforhold og eliminere konsekvenserne af tilsidesættelsen af EU-retten. Den synes derfor ikke at gøre det muligt at nå det formål, der forfølges med rammeaftalens § 5 (jf. i denne retning dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 101).
- 77 I overensstemmelse med de betragtninger, der følger af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 75 og 76, og som, henset til de oplysninger i sagsakterne, som Domstolen råder over, og som er nævnt i denne doms præmis 73 og 74, synes anvendelige, synes afholdelsen af udvælgelsesprøver som fastsat i national retspraksis eller i artikel 2 i lov nr. 20/2021, med forbehold af den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, i det foreliggende tilfælde ikke at være af en sådan art, at de behørigt kan sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold og dermed eliminere konsekvenserne af tilsidesættelsen af EU-retten.
- 78 I denne sammenhæng bemærkes, at de omstændigheder, der er anført i forelæggelsesafgørelsen i sag C-332/22, hvorefter de udvælgelsesprøver, der er omhandlet i artikel 2 i lov nr. 20/2021, skal være afsluttet inden for en bestemt frist, dvs. inden den 31. december 2024, og at disse prøver tager hensyn til den pågældende arbejdstagers fortjenester, ikke ændrer ved relevansen af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 75 og 76.
- 79 Hvad angår tildelingen af en godtgørelse som den, der er fastsat i artikel 2 i lov nr. 20/2021, som en sanktionsforanstaltning i overensstemmelse med rammeaftalens § 5, fremgår det af forelæggelsesafgørelserne, at denne godtgørelse skal betales ved opsigelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold som følge af, at den pågældende stilling er blevet besat af en anden person end den arbejdstager, der har bestridt denne stilling, hvilket enten forudsætter, at denne arbejdstager har deltaget i udvælgelsesprøven og ikke bestået den, eller at den pågældende ikke har deltaget i denne prøve.
- 80 Domstolen har fastslået, at udbetaling af en godtgørelse ved kontraktophør ikke gør det muligt at nå det mål, der forfølges med rammeaftalens § 5, som består i at forhindre misbrug, der hidrører fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold. En sådan betaling synes nemlig at være uafhængig af enhver overvejelse om, hvorvidt en anvendelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold er lovlig eller udgør misbrug (dom af 3.6.2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

- 81 Det skal endvidere bemærkes, at eftersom en godtgørelse som den, der er fastsat i artikel 2 i lov nr. 20/2021, fastsætter et dobbelt loft, nemlig begrænsningen til 20 dages løn pr. tjenestear, der i alt ikke må overstige 12 måneders løn, kan den hverken give mulighed for en forholdsmæssig og effektiv erstatning i tilfælde af misbrug, der overstiger en vis varighed for så vidt angår år, eller en passende og fuldstændig kompensation for den skade, der følger af sådanne misbrug.
- 82 I denne henseende bemærkes, at hverken princippet om, at der skal ydes fuld erstatning for det lidte tab, eller proportionalitetsprincippet bestemmer, at der skal tildeles erstatning med karakter af straf (dom af 8.5.2019, *Rossato og Conservatorio di Musica F.A. Bonporti*, C-494/17, EU:C:2019:387, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 83 Disse principper kræver nemlig, at medlemsstaterne fastsætter en passende kompensation, der går ud over en rent symbolsk godtgørelse, dog uden at overstige en fuldstændig kompensation (dom af 8.5.2019, *Rossato og Conservatorio di Musica F.A. Bonporti*, C-494/17, EU:C:2019:387, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 84 Det følger af ovenstående betragtninger, at en økonomisk godtgørelse, der fastsætter et dobbelt loft alene til fordel for en berørt arbejdstager, der ikke består udvælgelsesprøverne, ikke synes at udgøre en foranstaltning, der behørigt kan sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold og eliminere konsekvenserne af tilsidesættelsen af EU-retten, og derfor ikke synes i sig selv at udgøre en forholdsmæssig og tilstrækkeligt effektiv og afskrækkende foranstaltning til at sikre den fulde virkning af de regler, der er vedtaget i medfør af rammeaftalen som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 67 (jf. i denne retning dom af 3.6.2021, *Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario*, C-726/19, EU:C:2021:439, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 85 I forbindelse med det første og det niende spørgsmål i sag C-332/22 er den forelæggende ret af den opfattelse, at såvel praksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol) som tildelingen af den godtgørelse, der er fastsat i artikel 2 i lov nr. 20/2021, tilsidesætter det EU-retlige ækvivalensprincip, idet det for det første er fastsat i spansk ret, at når en offentlig kommerciel enhed eller et statsligt privat agentur omdannes til en offentlig enhed, kan denne enheds eller dette agents personale – dvs. arbejdstagere, der er underlagt privatretten – i henhold til den nationale lovgivning udføre de opgaver, der er forbeholdt tjenestemænd, uden at de har status som tjenestemænd, og dette personale kan således på visse betingelser fastholdes i den offentlige sektor. For det andet foreskrev artikel 15 i lov om arbejdstageres rettigheder allerede inden ikrafttrædelsen af direktiv 1999/70, at personer med tidsbegrænset ansættelse, som var ansat af den samme arbejdsgiver i mere end 24 måneder, skulle ændres til fastansatte. For det tredje forholder det sig således, at selv om lov nr. 20/2021 fastsætter en restriktiv godtgørelsesordning, er de offentlige myndigheder i henhold til den nationale lovgivning om retsordningen for den offentlige sektor forpligtet til at yde fuld erstatning for skader og tab, der er opstået som følge af deres handlinger. *Código Civil* (civillovbogen) fastsætter i øvrigt den samme erstatningsordning for privatretligt ansvar mellem privatpersoner.
- 86 I denne henseende bemærkes, at det følger af ækvivalensprincippet, at personer, som påberåber sig rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, ikke skal stilles ringere end personer, som udelukkende henholder sig til rettigheder i henhold til national ret (dom af 7.3.2018, *Santoro*, C-494/16, EU:C:2018:166, præmis 39).

- 87 For at dette princip kan finde anvendelse, skal de rettigheder, som den nationale lovgiver har vedtaget i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 1999/70, imidlertid ligeledes være sammenlignelige med de rettigheder, der findes i national ret, navnlig med hensyn til genstand og grundlag (jf. i denne retning dom af 3.6.2021, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR m.fl. (Universitetsforskere), C-326/19, EU:C:2021:438, præmis 70, og kendelse af 18.1.2011, Berkizi-Nikolakaki, C-272/10, EU:C:2011:19, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 Det fremgår desuden af fast retspraksis, at ækvivalensprincippet ikke finder anvendelse i en situation, hvor både de foranstaltninger, som den nationale lovgiver har vedtaget inden for rammerne af direktiv 1999/70 med henblik på at sanktionere misbrug af tidsbegrænsede kontrakter foretaget af arbejdsgivere i den offentlige sektor, og de foranstaltninger, som denne lovgiver har vedtaget med henblik på at sanktionere misbrug af denne type kontrakter foretaget af arbejdsgivere i den private sektor, gennemfører EU-retten. I en sådan situation har de omhandlede foranstaltninger nemlig alle de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden, til genstand (jf. i denne retning dom af 3.6.2021, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR m.fl. (Universitetsforskere), C-326/19, EU:C:2021:438, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 89 I denne sammenhæng skal det endvidere bemærkes, at Domstolen har præciseret, at rammeaftalens § 5 ikke som sådan er til hinder for, at en medlemsstat har forskellige bestemmelser vedrørende misbrug af anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter og ansættelsesforhold, afhængigt af om disse kontrakter eller ansættelsesforhold er blevet indgået med en arbejdsgiver fra henholdsvis den private eller den offentlige sektor (dom af 7.3.2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, præmis 33 og 42).
- 90 I det foreliggende tilfælde tilkommer det den forelæggende ret, som er den eneste, der har direkte kendskab til de rettigheder, som følger af de nationale bestemmelser, der er nævnt i denne doms præmis 85, at efterprøve, om ækvivalensprincippet finder anvendelse og i givet fald er overholdt.
- 91 Henset til ovenstående betragtninger skal det første og det tredje spørgsmål i sag C-331/22 og det første og det syvende til det tolvte spørgsmål i sag C-332/22 besvares med, at rammeaftalens § 5, sammenholdt med proportionalitetsprincippet og princippet om fuld erstatning for det lidte tab, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national retspraksis og lovgivning, der – som foranstaltninger, der har til formål at sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold – fastsætter henholdsvis, at den pågældende arbejdstager skal blive i stillingen, indtil den ansættende forvaltning har afholdt og afsluttet udvælgelsesprøver, og at der skal afholdes sådanne prøver og udbetales en økonomisk godtgørelse, der fastsætter et dobbelt loft udelukkende til fordel for arbejdstagere, som ikke har bestået disse prøver, når disse foranstaltninger hverken er forholdsmæssige eller tilstrækkeligt effektive og afskrækkende til at sikre den fulde virkning af de regler, der er vedtaget i henhold til denne § 5.

Det andet, det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-331/22 og det andet til det fjerde spørgsmål i sag C-332/22

- 92 Med det andet, det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-331/22 og det andet til det fjerde spørgsmål i sag C-332/22, som skal behandles samlet og i tredje omgang, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammeaftalens §§ 4 og 5, sammenholdt med chartrets artikel 21 og 47 og ækvivalensprincippet, skal fortolkes således, at når der ikke er fastsat

passende foranstaltninger i national ret for at forhindre, og – hvis det er relevant – i henhold til denne § 5 sanktionere misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, bør disse flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold ændres til tidsubegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, der er identiske med eller sammenlignelige med dem, der knytter tjenestemænd til forvaltningen, også selv om en sådan ændring er i strid med nationale bestemmelser og retspraksis.

- 93 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, at genstanden for tvisterne i hovedsagerne vedrører forebyggelse og sanktionering af misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold som omhandlet i rammeaftalens § 5, og intet i disse afgørelser gør det muligt at konkludere, at princippet om ikke-diskrimination i rammeaftalens § 4 finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.
- 94 I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 35, har den fortolkning af denne § 4 og af chartrets artikel 21, som begge vedrører princippet om ikke-diskrimination, og som den forelæggende ret har anmodet om, følgelig ingen forbindelse med realiteten i tvisterne i hovedsagerne eller disses genstand, hvorfor det er ufornuddent at foretage en sådan fortolkning.
- 95 Når dette er sagt, følger det af fast retspraksis, at rammeaftalens § 5 ikke fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at bestemme, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold skal ændres til tidsubegrænsede ansættelseskontrakter eller -forhold, ligesom den heller ikke, som det er nævnt i denne doms præmis 67, foreskriver særlige sanktioner for det tilfælde, at der konstateres misbrug (jf. i denne retning dom af 7.4.2022, Ministero della Giustizia m.fl. (Italienske fredsdømmers status), C-236/20, EU:C:2022:263, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 96 Det følger ikke desto mindre af rammeaftalens § 5, stk. 2, at medlemsstaterne har mulighed for i henhold til de foranstaltninger, der har til formål at hindre misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, at ændre disse tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold til tidsubegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, idet den stabilitet i ansættelsen, som disse giver, udgør den væsentligste del af beskyttelsen af arbejdstagerne (jf. i denne retning dom af 8.5.2019, Rossato og Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, præmis 39).
- 97 Det tilkommer således de nationale myndigheder at vedtage foranstaltninger, der er forholdsmæssige, effektive og afskrækkende, for at sikre den fulde virkning af de regler, der er fastsat i henhold til rammeaftalen, og som med henblik herpå kan fastsætte, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold skal ændres til tidsubegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold. Hvis et misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold har fundet sted, skal en foranstaltning imidlertid kunne finde anvendelse, således at misbruget sanktioneres behørigt, og konsekvenserne af tilsidesættelsen af denne rammeaftale elimineres (jf. dom af 7.4.2022, Ministero della Giustizia m.fl. (Italienske fredsdømmers status), C-236/20, EU:C:2022:263, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 98 Domstolen har således præciseret, at den pågældende medlemsstats interne retsorden – for at nationale bestemmelser, hvorved det i den offentlige sektor forbydes at ændre flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold til et tidsubegrænset

ansættelsesforhold, kan anses for at være i overensstemmelse med rammeaftalen – skal indeholde andre effektive foranstaltninger for denne sektor, hvorved misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold forhindres og eventuelt sanktioneres (jf. i denne retning dom af 7.4.2022, Ministero della Giustizia m.fl. (Italienske fredsdommeres status), C-236/20, EU:C:2022:263, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

- 99 Det følger af det ovenstående, at en lovgivning, der fastsætter en ufravigelig regel, hvorefter tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold i tilfælde, hvor der foreligger misbrug af disse ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, ændres til et tidsubegrænset ansættelsesforhold, kan indebære en foranstaltning, der effektivt sanktionerer et sådant misbrug, og derfor skal anses for at være i overensstemmelse med rammeaftalens § 5 (dom af 8.5.2019, Rossato og Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 100 I det foreliggende tilfælde er § 5 i direktiv 1999/70 ifølge den forelæggende ret ikke blevet gennemført korrekt i den spanske retsorden, eftersom denne ikke fastsætter nogen effektiv foranstaltning, der gør det muligt at sanktionere misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold. Den forelæggende ret har ligeledes præciseret, at det følger af forfatningens artikel 23, sammenholdt med bestemmelserne i EBEP, at tjenestemandstatus er forbeholdt personer, der har bestået en udvælgelsesprøve med henblik på at opnå denne status, hvilken prøve overholder principperne om lighed, offentlighed, fortjeneste, kompetence og fri konkurrence. Ændringen af de i hovedsagen omhandlede på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold til et tidsubegrænset ansættelsesforhold, der indebærer erhvervelse af status som tjenestemand, som en foranstaltning, der sanktionerer misbrug af disse på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, kan således være i strid med bl.a. forfatningen. Ifølge den forelæggende ret ville en sådan ændring i øvrigt ligeledes være i strid med praksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol).
- 101 Det bemærkes i denne henseende, at Domstolen har fastslået, at rammeaftalens § 5, stk. 1, ud fra et indholdsmæssigt synspunkt ikke fremstår som ubetinget og tilstrækkeligt præcis til, at en borger kan påberåbe sig bestemmelsen for en national domstol. I medfør af denne bestemmelse er medlemsstaterne nemlig overladt et skøn med hensyn til, hvilken eller hvilke af de i denne paragraf opregnede bestemmelser eller hvilke allerede eksisterende tilsvarende retsregler de ønsker at benytte til at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, hvorved der tages hensyn til behovene inden for bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere. Det er desuden ikke muligt i tilstrækkeligt omfang at fastslå, hvilken minimumsbeskyttelse der under alle omstændigheder skal iværksættes i medfør af rammeaftalens § 5, stk. 1 (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 102 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at det påhviler de nationale retsinstanser ved anvendelsen af nationale retsforskrifter i videst muligt omfang at fortolke dem i lyset af det pågældende direktivs ordlyd og formål, for at det med direktivet tilsigtede resultat fremkaldes, og for dermed at handle i overensstemmelse med artikel 288, stk. 3, TEUF. Denne forpligtelse til overensstemmende fortolkning vedrører alle de nationale bestemmelser, hvad enten de er ældre eller yngre end dette direktiv (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

- 103 Kravet om overensstemmende fortolkning af national ret er nemlig uadskilleligt forbundet med EUF-traktatens system, idet det giver de nationale retsinstanser mulighed for inden for rammerne af deres kompetence at sikre sig EU-rettens fulde virkning, når de afgør de tvister, der er indbragt for dem (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 104 De nationale retsinstansers forpligtelse til at henvise til indholdet af et direktiv, når de fortolker og anvender de relevante nationale retsregler, begrænses ganske vist af generelle retsprincipper, og navnlig af retssikkerhedsprincippet og forbuddet mod tilbagevirkende kraft, og den kan ikke tjene som grundlag for en fortolkning contra legem af national ret (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 105 Princippet om overensstemmende fortolkning kræver ikke desto mindre, at de nationale retsinstanser gør alt, hvad der henhører under deres kompetence – idet de tager den nationale ret i sin helhed i betragtning og anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret – for at sikre den fulde virkning af det pågældende direktiv og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det, der tilsigtes med direktivet (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).
- 106 Domstolen har desuden præciseret, at eftersom princippet om effektiv retsbeskyttelse er et almindeligt EU-retligt princip, som i øvrigt er anerkendt i chartrets artikel 47, påhviler det de nationale domstole i mangel af en foranstaltning, som gennemfører direktiv 1999/70 korrekt i spansk ret, at sikre den retsbeskyttelse, der for borgerne følger af EU-bestemmelserne, og at sikre bestemmelsernes fulde virkning (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, Gavieiro Gavieiro og Iglesias Torres, C-444/09 og C-456/09, EU:C:2010:819, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 107 Det tilkommer således den nationale ret, når misbrug af anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold har fundet sted, i videst muligt omfang at fortolke og anvende de relevante forskrifter i national ret på en sådan måde, at det sikres, at dette misbrug behørigt sanktioneres, og at konsekvenserne af tilsidesættelsen af EU-retten elimineres. Inden for disse rammer tilkommer det den nationale ret at vurdere, om de relevante bestemmelser i national ret, herunder bestemmelserne i forfatningen, i givet fald kan fortolkes i overensstemmelse med rammeaftalens § 5 for at sikre den fulde virkning af direktiv 1999/70 og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det, der tilsigtes med direktivet (jf. analogt dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).
- 108 Domstolen har desuden fastslået, at forpligtelsen til at foretage en overensstemmende fortolkning pålægger de nationale retsinstanser, efter omstændighederne, at ændre en fast retspraksis, såfremt denne er baseret på en fortolkning af national ret, som er uforenelig med formålene med et direktiv. En national retsinstans kan derfor f.eks. ikke med rette antage, at det er umuligt for den at fortolke en national bestemmelse i overensstemmelse med EU-retten, alene som følge af den omstændighed, at denne bestemmelse stedse er blevet fortolket på en måde, som ikke er forenelig med denne ret (dom af 3.6.2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).

- 109 Det følger af samtlige ovenstående forhold, for det første, at såfremt den forelæggende ret måtte finde, at den pågældende interne retsorden ikke i den offentlige sektor indeholder effektive foranstaltninger med henblik på at forhindre og i givet fald sanktionere misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold som de i hovedsagen omhandlede, kan ændringen af disse ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold til et tidsubegrænset ansættelsesforhold udgøre en sådan foranstaltning.
- 110 For det andet skal den forelæggende ret, såfremt den i et sådant tilfælde desuden måtte finde, at Tribunal Supremos (øverste domstol) faste praksis er til hinder for en sådan ændring, undlade at anvende denne praksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol), hvis den er baseret på en fortolkning af forfatningens bestemmelser, som er uforenelig med formålene med direktiv 1999/70 og navnlig rammeaftalens § 5.
- 111 For det tredje kan en sådan ændring udgøre en foranstaltning, der effektivt sanktionerer misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, forudsat at den ikke indebærer en fortolkning contra legem af national ret.
- 112 I det foreliggende tilfælde er den forelæggende ret af den opfattelse, at ændringen af de i hovedsagen omhandlede flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold til et tidsubegrænset ansættelsesforhold, inden for rammerne af hvilket sagsøgerne i hovedsagen er underlagt de samme ophørs- og afskedigelsesgrunde som dem, der finder anvendelse på tjenestemænd, uden at de dog opnår den faktiske status som tjenestemand, udgør en sådan sanktionsforanstaltning i overensstemmelse med rammeaftalens § 5. Ifølge denne ret indebærer denne sanktionsforanstaltning ikke en fortolkning contra legem af national ret.
- 113 I forbindelse med det andet til det fjerde spørgsmål i sag C-332/22 ønsker den forelæggende ret ligeledes nærmere bestemt oplyst, om det EU-retlige ækvivalensprincip kræver, at personer med tidsbegrænset ansættelse i den offentlige sektor, som har været genstand for misbrug af deres på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, tillægges status som tjenestemænd eller fastansatte, for så vidt som bl.a. artikel 15 i lov om arbejdstageres rettigheder i den private sektor kræver en sådan løsning.
- 114 I denne henseende bemærkes, at det tilkommer den forelæggende ret, som er den eneste, der har direkte kendskab til de rettigheder, som følger af de nationale bestemmelser, at efterprøve, om ækvivalensprincippet i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 86-89, finder anvendelse og i givet fald er overholdt.
- 115 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet, det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-331/22 og det andet til det fjerde spørgsmål i sag C-332/22 besvares med, at rammeaftalens § 5, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at når der ikke er fastsat passende foranstaltninger i national ret for at forhindre, og – hvis det er relevant – i henhold til denne § 5 sanktionere misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, kan ændringen af disse på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt eller et tidsubegrænset ansættelsesforhold udgøre en sådan foranstaltning, for så vidt som en sådan ændring ikke indebærer en fortolkning contra legem af national ret.

Sagsomkostninger

- 116 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

- 1) § 5 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der blev indgået den 18. marts 1999, og som 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 fortolkes således, at

den ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold inden for den offentlige sektor udgør misbrug, når den respektive offentlige forvaltning ikke overholder de frister, der er fastsat i den nationale ret for at besætte den stilling, der bestrides af den pågældende midlertidigt ansatte, såfremt disse på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold i en sådan situation ikke dækker denne forvaltnings midlertidige, men faste og varige behov.

- 2) § 5 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der blev indgået den 18. marts 1999, og som er knyttet som bilag til Rådets direktiv 1999/70, sammenholdt med proportionalitetsprincippet og princippet om fuld erstatning for det lidte tab,

skal fortolkes således, at

den er til hinder for en national retspraksis og lovgivning, der – som foranstaltninger, der har til formål at sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold – fastsætter henholdsvis, at den pågældende arbejdstager skal blive i stillingen, indtil den ansættende forvaltning har afholdt og afsluttet udvælgelsesprøver, og at der skal afholdes sådanne prøver og udbetales en økonomisk godtgørelse, der fastsætter et dobbelt loft udelukkende til fordel for arbejdstagere, som ikke har bestået disse prøver, når disse foranstaltninger hverken er forholdsmæssige eller tilstrækkeligt effektive og afskrækkende til at sikre den fulde virkning af de regler, der er vedtaget i henhold til denne § 5.

- 3) § 5 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der blev indgået den 18. marts 1999, og som er knyttet som bilag til direktiv 1999/70, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

når der ikke er fastsat passende foranstaltninger i national ret for at forhindre, og – hvis det er relevant – i henhold til denne § 5 sanktionere misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, kan ændringen af disse på hinanden følgende tidsbegrænsede

ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt eller et tidsubegrænset ansættelsesforhold udgøre en sådan foranstaltning, for så vidt som en sådan ændring ikke indebærer en fortolkning contra legem af national ret.

Underskrifter