



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 18 oktober 2012*

”Socialpolitik — Direktiv 1999/70/EG — Ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP — Klausul 4 — Avtal om visstidsanställning inom den offentliga sektorn — Nationell konkurrensmyndighet — Stabiliseringsförfarande — Visstidsanställda anställs som ordinarie tjänstemän utan offentligt uttagningsprov — Fastställande av anställningstid — Anställningstid som fullgjorts under visstidsanställning beaktas inte till någon del — Icke-diskrimineringsprincipen”

I de förenade målen C-302/11–C-305/11,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF från Consiglio di Stato (Italien), av den 29 april 2011, som inkom till domstolen den 17 juni 2011, i målen

Rosanna Valenza (C-302/11 och C-304/11),

Maria Laura Altavista (C-303/11),

Laura Marsella,

Simonetta Schettini,

Sabrina Tomassini (C-305/11)

mot

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av U. Løhmus, tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen, samt domarna A. Arabadjiev och C.G. Fernlund (referent),

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 juni 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Rosanna Valenza och Maria Laura Altavista, genom G. Pafundi, avvocato,

* Rättegångsspråk: italienska.

- Laura Marsella, Simonetta Schettini och Sabrina Tomassini, genom G. Arrigo och G. Patrizi, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Varone, avvocato dello Stato,
- Europeiska kommissionen, genom M. van Beek och C. Cattabriga, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av klausulerna 4 och 5 i ramavtalet om visstidsarbete av den 18 mars 1999, vilket är bilagt rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP (EGT L 175, s. 43) (nedan kallat ramavtalet).
- 2 Respektive begäran om förhandsavgörande har framställts i mål mellan, å ena sidan, Rosanna Valenza, Maria Laura Altavista, Laura Marsella, Simonietta Schettini och Sabrina Tomassini och, å andra sidan, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (nedan kallad konkurrensmyndigheten). Målen rör konkurrensmyndighetens beslut att – vid fastställandet av dessa arbetstagares anställningstid i samband med att de tillsvidareanställdes som ordinarie tjänstemän inom ramen för ett särskilt förfarande för stabilisering av deras anställningsförhållanden – inte beakta anställningstid som de tidigare fullgjort under visstidsanställning hos myndigheten.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

- 3 Det framgår av skäl 14 i direktiv 1999/70, vilket antagits med stöd av artikel 139.2 EG, att de undertecknande parterna har ingått ramavtalet för att förbättra visstidsarbetets kvalitet genom att garantera att principen om icke-diskriminering tillämpas och genom att ange en ram för att förhindra att visstidsanställning missbrukas genom att flera visstidsanställningar följer på varandra.
- 4 Enligt artikel 1 i direktiv 1999/70 är syftet med direktivet ”att genomföra det bilagda ramavtalet ... , som ... ingicks mellan de allmänna branschövergripande organisationerna (EFS, UNICE och CEEP)”.
- 5 I artikel 2 första och tredje styckena i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 10 juli 2001 eller senast vid den tidpunkten försäkra sig om att arbetsmarknadens parter genom avtal har vidtagit alla nödvändiga åtgärder, eftersom medlemsstaterna är skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att när som helst kunna garantera de resultat som åläggs genom detta direktiv. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

...

När en medlemsstat antar de bestämmelser som avses i första stycket, skall dessa innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningarna skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.”

6 Enligt artikel 3 i direktivet trädde detta i kraft den 10 juli 1999, samma dag som det offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

7 I klausul 1 i ramavtalet stadgas att syftet med ramavtalet är

”a) att förbättra kvaliteten på visstidsarbete genom att garantera att principen om icke-diskriminering tillämpas, och

b) upprätta ett ramverk för att förhindra missbruk som uppstår vid tillämpningen av på varandra följande anställningskontrakt eller anställningsförhållanden.”

8 I klausul 2.1 i ramavtalet förskrivs följande:

”Detta avtal gäller visstidsanställda som har ett anställningskontrakt eller ett anställningsförhållande, enligt definitionerna i lagar, kollektivavtal eller praxis i varje medlemsstat.”

9 I klausul 3 i ramavtalet föreskrivs följande:

”I detta avtal avses med

1. *visstidsanställd*: en person som har ett anställningskontrakt eller ett anställningsförhållande som ingåtts direkt mellan en arbetsgivare och en arbetstagare och vars längd fastställts på grundval av objektiva kriterier som att det gäller fram till ett visst datum, till dess en viss uppgift har utförts eller med anledning av en särskild händelse.

2. *jämförbar tillsvidareanställd*: en arbetstagare med ett anställningskontrakt eller ett anställningsförhållande som gäller tills vidare och som på samma arbetsplats utför samma arbete eller ett liknande arbete, med vederbörlig hänsyn tagen till kvalifikationer/yrkeskunnande.

Om ingen jämförbar tillsvidareanställd finns på samma arbetsplats, skall jämförelsen göras med hänvisning till tillämpliga kollektivavtal och om tillämpliga kollektivavtal saknas, enligt lagar, kollektivavtal eller praxis i landet i fråga.”

10 I klausul 4 i ramavtalet, vilken har rubriken ”Principen om icke-diskriminering”, föreskrivs följande:

”1. När det gäller anställningsvillkor, skall visstidsanställda inte behandlas mindre fördelaktigt än jämförbara tillsvidareanställda enbart på grund av att de har en visstidsanställning, om detta inte motiveras på objektiva grunder.

...

4. Den anställningstid som behövs för att kvalificera för särskilda anställningsvillkor skall vara densamma för visstidsanställda arbetstagare som för fast anställda arbetstagare utom där olika längd på denna kvalifikationstid är motiverad på objektiva grunder.”

- 11 I klausul 5 i ramavtalet, som har rubriken ”Bestämmelser för att förhindra missbruk”, föreskrivs följande:
- ”1. För att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden, så skall medlemsstaterna, efter samråd med arbetsmarknadens parter i enlighet med nationell lagstiftning, kollektivavtal eller praxis, och/eller arbetsmarknadens parter, där det inte finns likvärdiga lagliga åtgärder för att förhindra missbruk, på ett sätt som tar hänsyn till behoven i särskilda branscher och/eller till kategorier av arbetstagare, införa en eller fler av följande åtgärder:
- a) Bestämmelser om objektiva grunder för förnyad visstidsanställning.
 - b) Bestämmelser om en övre sammanlagd tidsgräns för flera på varandra följande visstidsanställningar.
 - c) Bestämmelser om hur många gånger en visstidsanställning får förnyas.
2. Medlemsstaterna, efter samråd med arbetsmarknadens parter, och/eller arbetsmarknadens parter, där så är lämpligt, [ska] fastställa under vilka förutsättningar visstidsanställningar
- a) skall betraktas som ’på varandra följande’,
 - b) skall betraktas som tillsvidareanställningar.”

Den italienska lagstiftningen

- 12 Principen om likabehandling framgår av artikel 3 i Republiken Italiens konstitution.
- 13 I artikel 97 i konstitutionen föreskrivs följande:
- ”Anställning inom den offentliga förvaltningen sker efter uttagningsförfaranden, förutom i de fall som anges i lag.”
- 14 I artikel 1.519 i lag nr 296 av den 27 december 2006 med bestämmelser om utformningen av statens årliga och fleråriga budget (2007 års finanslag) (legge n. 296 disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)) (ordinarie tillägg till GURI nr 299 av den 27 december 2006) (nedan kallad lag nr 296/2006) föreskrivs följande:
- ”För år 2007 är en andel motsvarande 20 procent av den fond som avses i punkt 513 avsedd för stabilisering som sker på begäran av anställda utan ledande befattning som har en visstidsanställning sedan minst tre år tillbaka, om än inte i ett sträck, eller som uppfyller detta villkor i kraft av avtal som ingåtts före den 29 september 2006 eller anställda som har varit i tjänst i minst tre år, om än inte i ett sträck, under den femårsperiod som föregår lagens ikraftträdande, och som inger en ansökan om detta, förutsatt att de har rekryterats genom ett urvalsförfarande som består av ett uttagningsprov eller som föreskrivs i lag. Stabilisering av visstidsanställda sker enligt ett antal skilda förfaranden, genom anordnande av urvalsprov ...”
- 15 Det framgår av de upplysningar som domstolen har mottagit av den italienska regeringen att en sådan stabilisering sker genom en administrativ åtgärd som vidtas efter ett förfarande som anges i lag och därmed innebär att de anställda blir tjänstemän, vilket skiljer dem från ”offentligt anställda” vars anställningsförhållanden grundar sig på privaträttsliga avtal.

- 16 I artikel 75.2 i lagdekret nr 112 av den 25 juni 2008 om brådskande åtgärder för ekonomisk utveckling, förenkling, konkurrenskraft, stabilisering av statsfinanserna samt skatteutjämning (decreto-legge n. 112 disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) (ordinarie tillägg till GURI nr 147 av den 25 juni 2008) förskrivs följande:

”När det gäller oberoende organ ska lön och annan ersättning för de anställda som berörs av de förfaranden som avses i artikel 1.519 i lag [nr 296/2006] fastställas inom ramen för begynnelselönegraden, utan beaktande av anställningstid som fullgjorts under visstids- eller specialistanställning och utan extra kostnader. Den anställda har härutöver rätt till ett personligt tillägg, som gradvis reduceras och inte uppräknas, motsvarande den eventuella skillnaden mellan den lön som erhållits och den som utgår vid övergången till fast anställning.”

- 17 I artikel 36 i lagstiftningsdekret nr 165 av den 30 mars 2001 om allmänna bestämmelser för organisering av arbetet vid offentliga myndigheter (decreto-legislativo n. 165 norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) (ordinarie tillägg till GURI nr 106 av den 9 maj 2001), föreskrivs följande:

”1. Den personal som myndigheterna behöver i den normala verksamheten ska anställas uteslutande genom avtal om avlönad tillsvidareanställning enligt de rekryteringsförfaranden som anges i artikel 35.

2. För att tillgodose tillfälliga och särskilda behov kan myndigheterna använda de flexibla avtalsformer för rekrytering och anställning av personal som föreskrivs i civillagen och i lagar om anställningsförhållanden i företag, med iakttagande av de aktuella rekryteringsförfarandena. Med förbehåll för myndigheternas behörighet att definiera sina organisatoriska behov i enlighet med bestämmelserna härom i gällande lag regleras avtal om visstidsanställning av de nationella kollektivavtalen ...

...

5. Ett åsidosättande från myndigheternas sida av de tvingande bestämmelser som reglerar deras rekrytering eller anställning kan under inga omständigheter leda till uppkomsten av avtal om tillsvidareanställning hos dessa myndigheter, vilket dock inte påverkar myndigheternas ansvar och de påföljder som de kan åläggas. En anställd som berörs har rätt till ersättning för den skada han eller hon lidit genom att ha utfört arbete i strid med de tvingande bestämmelserna. Myndigheterna är skyldiga att återkräva belopp som betalats ut i form av sådan ersättning hos ansvariga ledande befattningshavare när åsidosättandet är uppsåtligt eller grovt vårdslöst ...

...”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 18 Efter att klagandena i de nationella målen, vilka samtliga hade varit anställda hos konkurrensmyndigheten enligt flera på varandra följande avtal om visstidsanställning, den 27 januari 2007 ansökt om stabilisering med stöd av lag nr 296/2006 tillsvidareanställdes de av myndigheten på fasta tjänster per den 17 maj 2007.
- 19 Genom beslut av den 17 juli 2008 placerade konkurrensmyndigheten klagandena i de nationella målen i den första lönegraden i löneskalan för den kategori som de tillhörde vid den tidpunkt då deras föregående avtal om visstidsanställning ingicks, utan beaktande av den anställningstid de fullgjort under visstidsanställningen. Placeringen hade retroaktiv verkan från och med den 17 maj 2007. Vidare tillerkändes de ett personligt tillägg motsvarande skillnaden mellan den lön de var berättigade till per den 17 maj 2007 och den lön de erhöll till följd av stabiliseringen.

- 20 Klagandena i de nationella målen överklagade beslutet. Tribunale amministrativo regionale Lazio – Roma ogillade emellertid överklagandet av bland annat det skälet att stabiliseringsförfarandet visserligen innebär att det kan göras avsteg från regeln om att det ska hållas ett offentligt uttagningsprov, men att det däremot inte innebär att anställningstid som fullgjorts under visstidsanställning ska beaktas.
- 21 Klagandena i de nationella målen överklagade avgörandet till Consiglio di Stato, varvid de gjorde gällande att klausul 4 i ramavtalet åsidosatts, eftersom den anställningstid som fullgjorts under visstidsanställning nollställs genom det stabiliseringsförfarande som införts genom lag nr 296/2006, trots att den anställde i fortsättningen ska utföra identiska arbetsuppgifter och trots att det har varit fråga om ett missbruk genom användande av flera på varandra följande avtal om visstidsanställning.
- 22 Consiglio di Stato har anfört att det, enligt den nationella lagstiftning som är i fråga i de nationella målen, är möjligt att anställa arbetstagare med osäkra anställningar direkt och med avvikelse från regeln att den som söker offentlig anställning ska göra ett offentligt uttagningsprov, varvid arbetstagaren får en fast tjänst och placeras i den första lönegraden i löneskalan, utan att få tillgodoräkna sig den anställningstid som fullgjorts under visstidsanställningen.
- 23 Consiglio di Stato har vidare anfört följande. Den nationella lagstiftarens syfte med lagstiftningen var inte att avhjälpa otillbörliga och rättsstridiga avtal om visstidsanställning genom att föreskriva att de ska övergå till tillsvidareanställningar om de används på ett sätt som utgör missbruk och därmed strider mot klausul 5 i ramavtalet. Lagstiftaren ansåg däremot att den anställningstid som fullgjorts under visstidsanställningen utgör en grund som motiverar att det ingås ett avtal om tillsvidareanställning med undantag från regeln om att en arbetstagare ska ha deltagit i ett offentligt uttagningsprov för att få fast anställning inom den offentliga förvaltningen. Det är i detta sammanhang motiverat att nollställa anställningstiden, eftersom det annars skulle bli fråga om en omvänd diskriminering till nackdel för dem som redan är fast anställda och som rekryterats till en fast tjänst efter att ha gjort ett offentligt uttagningsprov. Om de anställda som blir föremål för stabilisering får tillgodoräkna sig den tidigare anställningstiden skulle de nämligen gå före de personer som redan är fast anställda men inte har lika lång anställningstid.
- 24 Consiglio di Stato har även erinrat om att det, när det gäller offentlig anställning, finns ett förbud mot att ett avtal om visstidsanställning övergår till ett avtal om tillsvidareanställning. Domstolen har, i beslut av den 1 oktober 2010 i mål C-3/10, Affatato, funnit att detta förbud är lagenligt.
- 25 Slutligen har den nationella domstolen anfört följande: I dom nr 1138 av den 23 februari 2011 fann Consiglio di Stato att den lagstiftning som nu är i fråga i de nationella målen inte strider mot ramavtalet, eftersom förbudet i detta avtal mot att behandla en visstidsanställd mindre förmånligt än en tillsvidareanställd endast gäller så länge visstidsanställningen varar. Ramavtalet hindrar däremot inte att visstidsanställningen avbryts vid fastställt slutdatum och att ett nytt anställningsförhållande därefter påbörjas genom en tillsvidareanställning, varvid tidigare anställningstid inte beaktas, eftersom det är fråga om just ett nytt anställningsförhållande. Ramavtalet är således inte tillämpligt. Dessutom kan förbudet mot diskriminering av visstidsanställda inte drivas så långt att det blir fråga om en omvänd diskriminering av tillsvidareanställda. Det måste således anses vara motiverat av objektiva grunder, i den mening som avses i klausul 4.4 i ramavtalet, att tillämpa olika kriterier för visstidsanställda och tillsvidareanställda.
- 26 Consiglio di Stato har emellertid upplyst om att Tribunale del lavoro di Torino, i dom nr 4148 av den 9 november 2009, har slagit fast att klausul 4.4 i ramavtalet kräver att en anställd får tillgodoräkna sig tidigare anställningstid när en visstidsanställning övergår till en tillsvidareanställning. Även om omständigheterna i det mål som avgjordes genom denna dom skiljer sig från omständigheterna i de nationella målen finns det alltså skilda tolkningar av klausul 4.4 i ramavtalet. Det råder således tveksamhet i frågan huruvida den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen är förenlig med unionsrätten.

27 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato att vilandeförklara målen och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Utgör klausul 4.4 i [ramavtalet] – vari det föreskrivs att '[d]en anställningstid som behövs för att kvalificera för särskilda anställningsvillkor skall vara densamma för visstidsanställda arbetstagare som för fast anställda arbetstagare utom där olika längd på denna kvalifikationstid är motiverad på objektiva grunder' –, jämförd med klausul 5 [i ramavtalet], som redan har tolkats av domstolen på så sätt att det italienska förbudet mot att avtal om visstidsanställning omvandlas till avtal om tillsvidareanställning när det gäller offentlig anställning är lagenligt, hinder för de nationella bestämmelserna om stabilisering vad gäller arbetstagare med osäkra anställningar (artikel 1.519 i lag nr 296/2006), vilka har möjliggjort för arbetstagare som tidigare varit visstidsanställda att direkt få tillsvidareanställning, med undantag från regeln om att det ska hållas ett offentligt uttagningsprov, men med nollställning av den anställningstid som fullgjorts under visstidsanställningen? Eller omfattas den förlust av anställningstiden som den nationella lagstiftaren har föreskrivit i stället av undantaget för ”objektiva grunder”, med hänsyn till behovet av att undvika att arbetstagare med osäkra anställningar ges fast anställning på ett sätt som är till nackdel för de arbetstagare som redan är fast anställda, vilket skulle ske om arbetstagare med osäkra anställningar fick tillgodoräkna sig tidigare anställningstid?
- 2) Utgör klausul 4.4 i [ramavtalet] – vari det föreskrivs att '[d]en anställningstid som behövs för att kvalificera för särskilda anställningsvillkor skall vara densamma för visstidsanställda arbetstagare som för fast anställda arbetstagare utom där olika längd på denna kvalifikationstid är motiverad på objektiva grunder' –, jämförd med klausul 5 [i ramavtalet], som redan har tolkats av domstolen på så sätt att det italienska förbudet mot att avtal om visstidsanställning omvandlas till avtal om tillsvidareanställning när det gäller offentlig anställning är lagenligt, hinder för nationella bestämmelser som, utan att de påverkar upparbetandet av anställningstid under visstidsanställningen, föreskriver att ett avtal om visstidsanställning ska avslutas och att det ska ingås ett nytt avtal om tillsvidareanställning som skiljer sig från det föregående och enligt vilket arbetstagaren inte får tillgodoräkna sig tidigare anställningstid (artikel 1.519 i lag nr 296/2006)?”

28 Domstolens ordförande beslutade den 20 juli 2011 att förena målen C-302/11–C-305/11 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

29 Den nationella domstolen har ställt sina frågor, vilka ska prövas gemensamt, i syfte att få klarhet i huruvida klausul 4 i ramavtalet, jämförd med klausul 5 i avtalet, ska tolkas så, att den utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som de som är i fråga i de mål den har att avgöra och som innebär att anställningstid som en visstidsanställd arbetstagare fullgjort hos en myndighet inte till någon del beaktas när denna arbetstagares anställningstid fastställs i samband med tillsvidareanställning hos samma myndighet som ordinarie tjänsteman inom ramen för ett särskilt förfarande för stabilisering av arbetstagarens anställningsförhållande.

Huruvida klausul 4 i ramavtalet är tillämplig

30 Den italienska regeringen har anfört följande. Klausul 4 i ramavtalet är inte tillämplig i de nationella målen. Denna bestämmelse förbjuder nämligen bara skillnader i behandlingen av tillsvidareanställda arbetstagare och arbetstagare med osäkra anställningar under den tid som visstidsanställningen pågår. I de nationella målen är det emellertid inte fråga om att göra en jämförelse mellan dessa arbetstagarkategorier, eftersom det tidigare avtalet om visstidsanställning, enligt den nationella lagstiftning som är i fråga i dessa mål, betraktas som en grund som motiverar att arbetstagaren erbjuds ett avtal om tillsvidareanställning, med undantag från huvudregeln att en arbetstagare ska ha

deltagit i ett offentligt uttagningsprov för att få fast anställning i den offentliga förvaltningen. Avtalet om visstidsanställning utgör således endast ett villkor för att omfattas av det särskilda förfarandet för att få en självständig tillsvidareanställning som är helt fristående från den tidigare anställningen. Stabiliseringsförfarandet innebär följaktligen inte att avtal om visstidsanställning som ingåtts på ett sådant sätt att det utgör missbruk och därmed strider mot klausul 5 i ramavtalet omvandlas eller övergår till tillsvidareanställningar, utan att ett nytt anställningsförhållande påbörjas, vilket medför en skyldighet att fullgöra en provotid. En sådan stabilisering avbryter samtidigt visstidsanställningen, vilket medför en skyldighet att avsluta alla utestående mellanhavanden och att, bland annat, utbetala slutlön för visstidsanställningen och semesterersättning för semesterdagar som inte tagits ut.

- 31 Mot bakgrund av denna argumentation, som i huvudsak ligger i linje med den bedömning som Consiglio di Stato gjort i besluten om hänskjutande och i dom nr 1138 av den 23 februari 2011, har den italienska regeringen således hävdatt att klausul 4 i ramavtalet inte är tillämplig i de nationella målen av det skälet att den särbehandling som åberopats av klagandena i dessa mål, vilka sedan den 17 maj 2007 är tillsvidareanställda hos konkurrensmyndigheten, avser hur de behandlas i förhållande till andra tillsvidareanställda arbetstagare.
- 32 Domstolen erinrar härvid om att ramavtalet, enligt klausul 2.1 i detsamma, är tillämpligt på visstidsanställda som har ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande, enligt definitionerna i lagar, kollektivavtal eller praxis i varje medlemsstat (dom av den 8 september 2011 i mål C-177/10, Rosado Santana, REU 2011, s. I-7907, punkt 39).
- 33 Domstolen har redan slagit fast att direktiv 1999/70 och ramavtalet är tillämpliga på samtliga arbetstagare som utför arbete mot ersättning inom ramen för ett anställningsförhållande som ingåtts för en viss tid med en arbetsgivare (dom av den 13 september 2007 i mål C-307/05, Del Cerro Alonso, REG 2007, s. I-7109, punkt 28, och domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 40).
- 34 Den omständigheten att klagandena i de nationella målen har blivit tillsvidareanställda utesluter inte i sig att de under vissa omständigheter kan åberopa icke-diskrimineringsprincipen i klausul 4 i ramavtalet (se domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 41, och, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 2012 i mål C-251/11, punkt 37).
- 35 I de nationella målen ifrågasätter klagandena nämligen i huvudsak, i egenskap av tillsvidareanställda, en särbehandling vid tillgodoräknande av anställningstid och yrkeserfarenhet i samband med ett förfarande genom vilket de blivit ordinarie tjänstemän. Anställningstid som tillsvidareanställd tillgodoräknas, och beaktas följaktligen vid fastställandet av lönegraden, medan anställningstid i egenskap av visstidsanställd inte gör det, utan att det därvid – enligt vad klagandena uppgett – görs någon prövning av vilken typ av arbetsuppgifter som utförts eller av arbetsuppgifternas natur. Eftersom den diskriminering i strid med klausul 4 i ramavtalet som klagandena i det nationella målet påstår sig ha blivit utsatt för avser anställningstid som de fullgjort i egenskap av visstidsanställda, saknar den omständigheten att de under tiden har blivit tillsvidareanställda betydelse (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 42).
- 36 Det ska dessutom påpekas att det i klausul 4.4 i ramavtalet föreskrivs att den anställningstid som behövs för att kvalificera för särskilda anställningsvillkor ska vara densamma för visstidsanställda arbetstagare som för tillsvidareanställda arbetstagare, utom där olika längd på denna kvalifikationstid är motiverad på objektiva grunder. Det framgår varken av ordalydelsen i denna bestämmelse eller av det sammanhang i vilket den ingår att bestämmelsen inte längre ska vara tillämplig när den berörda arbetstagaren senare blir tillsvidareanställd. De mål som eftersträvas med direktiv 1999/70 och ramavtalet, vilka syftar till att förbjuda diskriminering och förhindra missbruk som uppstår vid tillämpningen av på varandra följande anställningsavtal eller anställningsförhållanden, talar i själva verket för det motsatta (domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 43).

- 37 Att helt utesluta tillämpning av ramavtalet i sådana fall som de som är i fråga i de nationella målen skulle minska de berörda arbetstagarnas skydd mot diskriminering, vilket går stick i stäv med syftet med klausul 4, och skulle innebära en obefogat snäv tolkning av klausulen i strid med domstolens praxis (domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 44 och där angiven rättspraxis).
- 38 Med hänsyn till det ovan anförda finns det, i motsats till den tolkning som förordats av den italienska regeringen, inte något som hindrar att klausul 4 i ramavtalet tillämpas i de nationella målen.

Tolkningen av klausul 4 i ramavtalet

- 39 I klausul 4.1 i ramavtalet föreskrivs ett förbud mot att, när det gäller anställningsvillkor, behandla visstidsanställda mindre fördelaktigt än jämförbara tillsvidareanställda enbart på grund av att de har en visstidsanställning, om detta inte motiveras på objektiva grunder. I punkt 4 i samma klausul föreskrivs ett motsvarande förbud såvitt avser anställningstid som behövs för att kvalificera för särskilda anställningsvillkor (domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 64).
- 40 Enligt fast rättspraxis innebär icke-diskrimineringsprincipen att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 65 och där angiven rättspraxis).
- 41 Domstolen ska således först pröva huruvida de aktuella situationerna är jämförbara och därefter huruvida det finns sådana sakliga skäl.

Huruvida de aktuella situationerna är jämförbara

- 42 För att bedöma om de berörda personerna utför samma eller liknande arbete i den mening som avses i ramavtalet ska det, i enlighet med klausulerna 3.2 och 4.1 i avtalet, undersökas huruvida dessa personer – med hänsyn tagen till en rad omständigheter såsom arbetets art, utbildningsvillkoren och arbetsvillkoren – kan anses befinna sig i en jämförbar situation (beslut av den 18 mars 2011 i mål C-273/10, Montoya Medina, punkt 37, domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 66, och beslut av den 9 februari 2012 i mål C-556/11, Lorenzo Martínez, punkt 43).
- 43 Det ankommer i princip på den nationella domstolen att fastställa huruvida klagandena i de mål den har att avgöra, när de utförde sina arbetsuppgifter som visstidsanställda hos konkurrensmyndigheten, befann sig i en situation som var jämförbar med situationen för de ordinarie tjänstemän som var tillsvidareanställda hos myndigheten (se domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 67, och beslutet i det ovannämnda målet Lorenzo Martínez, punkt 44).
- 44 Arten av de arbetsuppgifter som klagandena i de nationella målen utförde under de år de arbetade som visstidsanställda i konkurrensmyndigheten och kvaliteten på den erfarenhet som de därvid förvärvade utgör nämligen inte bara omständigheter som kan utgöra en objektiv grund för särbehandling i förhållande till de ordinarie tjänstemännen. De ingår också bland de kriterier som gör det möjligt att bedöma om de berörda arbetstagarna befinner sig i en situation som är jämförbar med de ordinarie tjänstemännens (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 69).
- 45 I förevarande fall förefaller klagandena i det nationella målet, vilka har blivit föremål för stabilisering, till skillnad från de ordinarie tjänstemännen inte ha klarat ett offentligt uttagningsprov för anställning i den offentliga förvaltningen. Såsom kommissionen har anfört innebär en sådan omständighet emellertid inte att klagandena i det nationella målet befinner sig i en annan situation än de ordinarie tjänstemännen. Syftet med de villkor för stabiliseringen som den nationella lagstiftaren har infört genom den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet, och som avser varaktigheten av

visstidsanställningen och kravet att de visstidsanställda rekryterats genom ett urvalsförfarande som består av ett uttagningsprov eller som föreskrivs i lag, är nämligen att stabilisering endast ska tillåtas för sådana visstidsanställda vilkas situation kan jämföras med de ordinarie tjänstemännens.

- 46 När det gäller arten av de arbetsuppgifter som utförts av klagandena i de nationella målen framgår det inte klart av de handlingar som kommit in till domstolen vilka arbetsuppgifter de utförde under de år de arbetade som visstidsanställda hos konkurrensmyndigheten eller hur dessa arbetsuppgifter förhåller sig till de arbetsuppgifter som åvilar dem i deras egenskap av ordinarie tjänstemän.
- 47 Enligt vad klagandena i det nationella målet har gjort gällande i sina skriftliga yttranden till domstolen och enligt vad som anförts av kommissionen, är de arbetsuppgifter som de utövar när de nu genom stabiliseringsförfarandet blivit ordinarie tjänstemän emellertid desamma som de arbetsuppgifter de tidigare utförde som visstidsanställda. Dessutom framgår det av den italienska regeringens egna förklaringar vad gäller syftet med den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet att denna lagstiftning, genom att säkerställa att arbetstagare som redan anställts på viss tid kan tillsvidareanställas, syftar till att den erfarenhet som de visstidsanställda förvärvat hos konkurrensmyndigheten ska kunna tillvaratas. Det ankommer icke desto mindre på den nationella domstolen att göra den prövning som krävs i detta hänseende.
- 48 Om det skulle visa sig att de arbetsuppgifter som klagandena i de nationella målen utförde som visstidsanställda hos konkurrensmyndigheten inte motsvarar dem som utfördes av en ordinarie tjänsteman i en relevant tjänstekategori hos samma myndighet, är den särbehandling som påstått föreligga vad gäller beaktande av anställningstid i samband med att klagandena i de nationella målen rekryterades som ordinarie tjänstemän inte i strid med klausul 4 i ramavtalet, eftersom denna särbehandling då gäller två olika situationer (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 68).
- 49 Om det däremot skulle visa sig att de arbetsuppgifter som klagandena i de nationella målen utförde som visstidsanställda hos konkurrensmyndigheten motsvarar dem som utfördes av en ordinarie tjänsteman i en relevant tjänstekategori hos samma myndighet ska det prövas huruvida det finns objektiva grunder som motiverar att anställningstid som fullgjorts under visstidsanställning inte till någon del beaktades när klagandena i det nationella målet fick fast anställning såsom ordinarie tjänstemän (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 71).

Huruvida det finns objektiva grunder

- 50 Enligt domstolens fasta praxis innebär begreppet objektiva grunder, i den mening som avses i klausul 4.1 och/eller 4.4 i ramavtalet, att en särbehandling av visstidsanställda i förhållande till tillsvidareanställda inte kan motiveras av den omständigheten att sådan särbehandling föreskrivs i allmänna och abstrakta nationella bestämmelser, såsom bestämmelser i en lag eller ett kollektivavtal (domen i det ovannämnda målet Del Cerro Alonso, punkt 57, dom av den 22 december 2010 i de förenade målen C-444/09 och C-456/09, Gavieiro Gavieiro och Iglesias Torres, REU 2010, s. I-14031, punkt 54, beslutet i det ovannämnda målet Montoya Medina, punkt 40, domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 72, och beslutet i det ovannämnda målet Lorenzo Martínez, punkt 47).
- 51 Nämnda begrepp innebär ett krav på att den konstaterade särbehandlingen ska vara motiverad av precisa och konkreta omständigheter som är kännetecknande för det ifrågavarande anställningsvillkoret i det särskilda sammanhang där det förekommer och på grundval av objektiva och klara kriterier, så att det kan kontrolleras huruvida denna särbehandling tillgodoser ett verkligt behov, är ägnad att uppnå det eftersträvade målet och är nödvändig för detta ändamål. Sådana omständigheter kan till exempel följa av den särskilda karaktären på de arbetsuppgifter som har föranlett visstidsanställningsavtalens ingående och av dessa uppgifters natur eller, i förekommande fall,

av en medlemsstats strävan efter att uppnå ett berättigat socialpolitiskt mål (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Del Cerro Alonso, punkterna 53 och 58, domen i de ovannämnda förenade målen Gavieiro Gavieiro och Iglesias Torres, punkt 55, beslutet i det ovannämnda målet Montoya Medina, punkt 41, domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 73, och beslutet i det ovannämnda målet Lorenzo Martínez, punkt 48).

- 52 Endast den omständigheten att de offentliganställdas arbete är av tillfällig karaktär uppfyller inte ovannämnda krav och kan således inte i sig utgöra en "objektiv grund" i den mening som avses i klausul 4.1 och/eller 4.4 i ramavtalet. Om endast denna omständighet ansågs tillräcklig för att motivera en särbehandling av visstidsanställda i förhållande till tillsvidareanställda skulle målen med direktiv 1999/70 och ramavtalet undergrävas och en situation som missgynnar visstidsanställda upprätthållas (domen i de ovannämnda förenade målen Gavieiro Gavieiro och Iglesias Torres, punkterna 56 och 57, beslutet i det ovannämnda målet Montoya Medina, punkterna 42 och 43, domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 74, och beslutet i det ovannämnda målet Lorenzo Martínez, punkterna 49 och 50).
- 53 I förevarande fall har den italienska regeringen anfört att ordinarie tjänstemän och visstidsanställda arbetstagare som senare anställts som ordinarie tjänstemän i objektivet hänseende skiljer sig åt i flera avseenden och att den särbehandling som gjorts gällande i de nationella målen därmed är motiverad.
- 54 Den italienska regeringen har framhåvt att en rekrytering enligt bestämmelserna om så kallad stabilisering äger rum inom ramen för ett förfarande som inte har de kännetecken som utmärker ett förfarande som grundar sig på ett uttagningsprov. Stabiliseringen är således, såsom undantag från det normala antagningsförfarandet, inte ett giltigt skäl för att tillerkänna de berörda arbetstagarna en högre lön än den som utgår enligt första lönegraden i löneskalan för ordinarie tjänstemän.
- 55 Vidare har den italienska regeringen gjort gällande att ovannämnda bestämmelser, enligt vilka den anställningstid som fullgjorts under visstidsanställningen utgör ett villkor för att bli föremål för stabilisering och inte en omständighet som kan beaktas inom ramen för den nya fasta anställningen, motiveras av behovet av att undvika omvänd diskriminering till nackdel för ordinarie tjänstemän som redan är fast anställda. Om en arbetstagare som blir föremål för stabilisering får tillgodoräkna sig tidigare anställningstid skulle övergången till en fast tjänst missgynna de arbetstagare som redan är fast anställda tjänstemän och som anställts efter att ha deltagit i ett offentligt uttagningsprov men som inte har lika lång anställningstid. Dessa arbetstagare skulle nämligen i så fall hamna i en lägre lönegrad i kategorin fast anställda än den tjänsteman som blivit föremål för stabilisering.
- 56 Slutligen har den italienska regeringen anfört att ett beaktande av anställningstid som fullgjorts under tidigare visstidsanställning skulle strida mot artikel 3 i Republiken Italiens konstitution, vilken innebär att situationer som förtjänar en bättre behandling inte får behandlas sämre, och mot artikel 97 i konstitutionen, vilken föreskriver att rekrytering till den offentliga förvaltningen som huvudregel ska ske genom offentliga uttagningsprov, som är en metod för att på ett opartiskt, sakligt och neutralt sätt välja ut de mest kompetenta personerna utifrån deras meriter, i syfte att uppfylla kraven på opartiskhet och effektivitet i förvaltningen.
- 57 I detta hänseende erinrar domstolen om att medlemsstaterna, med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som de har när de organiserar sin offentliga förvaltning, i princip – utan att det strider mot direktiv 1999/70 och ramavtalet – kan föreskriva villkor för att få tillträde till tjänst som ordinarie tjänsteman och anställningsvillkoren för sådana tjänstemän, även i sådana fall då dessa tjänstemän tidigare varit visstidsanställda inom denna förvaltning (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 76).

- 58 Såsom kommissionen anförde vid förhandlingen kan visstidsanställdas yrkeserfarenhet, vilken avspeglas i den anställningstid som de fullgjort under visstidsanställning hos myndigheten, utgöra ett urvalskriterium i ett förfarande för rekrytering av tjänstemän enligt vad som föreskrivs i de bestämmelser som är i fråga i det nationella målet och som villkorar stabiliseringen med, bland annat, att en anställningstid på tre år fullgjorts under visstidsanställning.
- 59 Oaktat detta utrymme för skönsmässig bedömning ska tillämpningen av de villkor som medlemsstaterna fastställer dock vara transparent och kunna kontrolleras, i syfte att undvika att visstidsanställda missgynnas enbart på grundval av längden på de anställningsavtal eller anställningsförhållanden som utgör grunden för deras anställningstid och yrkeserfarenhet (se domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 77).
- 60 I detta hänseende ska det noteras att vissa av de skillnader som, enligt den italienska regeringen, föreligger mellan rekryteringen av visstidsanställda arbetstagare inom ramen för stabiliseringsförfaranden, såsom de som är i fråga i de nationella målen, och rekryteringen av ordinarie tjänstemän igenom ett offentligt uttagningsprov, när det gäller nödvändiga kvalifikationer och arbetsuppgifternas natur, i princip skulle kunna motivera en skillnad i behandlingen mellan dem såvitt avser anställningsvillkoren (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 78).
- 61 När en sådan särbehandling följer av behovet av att ta hänsyn till objektiva krav avseende den tjänst som ska tillsättas genom rekryteringsförfarandet, vilka saknar samband med tidsbegränsningen av anställningsförhållandet mellan arbetstagaren och arbetsgivaren, kan skillnaden vara motiverad i den mening som avses i klausul 4.1 och/eller 4.4 i ramavtalet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 79).
- 62 När det i förevarande fall gäller det påstådda syftet att undvika att det uppstår omvänd diskriminering till nackdel för ordinarie tjänstemän som anställts på grundval av att de klarat ett offentligt uttagningsprov kan det konstateras att ett sådant syfte visserligen kan utgöra en objektiv grund i den mening som avses i klausul 4.1 och/eller 4.4 i ramavtalet men att det under inga omständigheter kan rättfärdiga nationella bestämmelser som är oproportionerliga, såsom de bestämmelser som är i fråga i det nationella målet, enligt vilka det i samtliga fall är helt förbjudet att beakta någon del av den anställningstid som arbetstagarna fullgjort under visstidsanställning när deras anställningstid, och således deras lönegrad, fastställs i samband med tillsvidareanställning. Ett sådant totalt och oinskränkt förbud bygger nämligen med nödvändighet på det allmänna antagandet att tidsbegränsningen av vissa tjänstemäns anställningsförhållanden i sig motiverar att de särbehandlas i förhållande till tillsvidareanställda tjänstemän, vilket skulle undergräva målen med direktiv 1999/70 och ramavtalet.
- 63 När det gäller den italienska regeringens påstående under förhandlingen att stabiliseringsförfarandet, enligt nationell rätt, ger upphov till ett nytt anställningsförhållande påpekar domstolen att ramavtalet inte anger i vilka fall avtal om tillsvidareanställning kan användas och inte har till syfte att harmonisera samtliga nationella bestämmelser angående visstidsanställning. Det avser nämligen enbart, genom att fastställa allmänna principer och minimikrav, att skapa en övergripande ram för att visstidsanställda ska kunna garanteras likabehandling genom att de skyddas mot diskriminering, samt att förhindra att visstidsanställning missbrukas genom att flera visstidsanställningar följer på varandra (se domen i det ovannämnda målet Huet, punkterna 40 och 41 samt där angiven rättspraxis).
- 64 Medlemsstaternas befogenhet att fastställa innehållet i de nationella bestämmelserna om anställningsavtal kan emellertid inte sträcka sig så långt att målet med ramavtalet eller dess ändamålsenliga verkan äventyras (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Huet, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

- 65 Icke-diskrimineringsprincipen i klausul 4 i ramavtalet skulle bli innehållslös om endast den omständigheten att det, enligt nationell rätt, är fråga om ett nytt anställningsförhållande kunde utgöra en objektiv grund i den mening som avses i nämnda klausul i ramavtalet för en särbehandling, såsom den som har påståtts föreligga i de nationella målen, vad gäller beaktande av den anställningstid som arbetstagare fullgjort under visstidsanställning vid en myndighet i samband med att de tillsvidareanställs av samma myndighet.
- 66 Det ska i stället läggas vikt vid den särskilda beskaffenheten av de arbetsuppgifter som klagandena i det nationella målet utför.
- 67 Om det förhåller sig så som klagandena i det nationella målet har hävdad i förevarande mål, såsom framgår av punkt 47 i denna dom, nämligen att de arbetsuppgifter som de utför när de nu genom stabiliseringsförfarandet blivit ordinarie tjänstemän är desamma som de arbetsuppgifter de tidigare utförde som visstidsanställda, och om den aktuella nationella lagstiftningen, såsom den italienska regeringen har gjort gällande i sitt skriftliga yttrande, syftar till att den erfarenhet som de visstidsanställda förvärvat hos konkurrensmyndigheten ska kunna tillvaratas, skulle dessa omständigheter kunna ge vid handen att underlåtenheten att beakta anställningstid som de visstidsanställda fullgjort faktiskt grundar sig endast på varaktigheten av deras anställningsavtal och att den särbehandling som är i fråga i det nationella målet således inte är motiverad av sådana objektiva krav avseende de tjänster som tillsatts genom stabiliseringsförfarandet som kan utgöra objektiva grunder i den mening som avses i klausul 4.1 och/eller 4.4 i ramavtalet.
- 68 Det ankommer således på den nationella domstolen att, i de nationella målen, pröva huruvida den situation som klagandena i dessa mål befann sig i, såvitt avser den anställningstid som de har fullgjort under visstidsanställningen, var jämförbar med situationen för en annan anställd vid konkurrensmyndigheten som fullgjort sin anställningstid som fast anställd ordinarie tjänsteman i en relevant tjänstekategori. Den nationella domstolen ska även bedöma, mot bakgrund av den rättspraxis som angetts i punkterna 50–52 i denna dom, huruvida de argument som konkurrensmyndigheten har anfört i det nationella målet utgör ”objektiva grunder” i den mening som avses i klausul 4.1 och/eller 4.4 i ramavtalet (domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 83).
- 69 Eftersom klausul 5 i ramavtalet saknar relevans i detta hänseende och eftersom besluten om hänskjutande inte innehåller några konkreta och precisa uppgifter om att det har förekommit missbruk på grund av användningen av flera på varandra följande anställningsavtal saknar domstolen, såsom klagandena i det nationella målet har gjort gällande, anledning att uttala sig om tolkningen av denna klausul.
- 70 Domstolen erinrar slutligen om att klausul 4 i ramavtalet är ovillkorlig och tillräckligt precis för att enskilda, från den dag då medlemsstaternas tidsfrist för införlivande av direktiv 1999/70 löpte ut, ska ha rätt att åberopa den gentemot staten vid en nationell domstol (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Gavieiro Gavieiro och Iglesias Torres, punkterna 78–83 samt 97 och 98, beslutet i det ovannämnda målet Montoya Medina, punkt 46, och domen i det ovannämnda målet Rosado Santana, punkt 56).
- 71 Mot bakgrund av ovanstående ska de frågor som den nationella domstolen ställt besvaras enligt följande. Klausul 4 i ramavtalet, vilket är bilagt direktiv 1999/70, ska tolkas så, att den utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som de som är i fråga i de nationella målen och som innebär att anställningstid som en visstidsanställd arbetstagare fullgjort hos en myndighet inte till någon del beaktas när denna arbetstagares anställningstid fastställs i samband med tillsvidareanställning hos samma myndighet som ordinarie tjänsteman inom ramen för ett särskilt förfarande för stabilisering av arbetstagarens anställningsförhållande, såvida detta inte är motiverat på ”objektiva grunder” i den mening som avses i punkt 1 och/eller punkt 4 i denna klausul. Den omständigheten att en visstidsanställd arbetstagare har fullgjort sin anställningstid under visstidsanställning utgör inte i sig en sådan objektiv grund.

Rättegångskostnader

- 72 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttranden till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

Klausul 4 i ramavtalet om visstidsarbete av den 18 mars 1999, vilket är bilagt rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP, ska tolkas så, att den utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som de som är i fråga i de nationella målen och som innebär att anställningstid som en visstidsanställd arbetstagare fullgjort hos en myndighet inte till någon del beaktas när denna arbetstagares anställningstid fastställs i samband med tillsvidareanställning hos samma myndighet som ordinarie tjänsteman inom ramen för ett särskilt förfarande för stabilisering av arbetstagarens anställningsförhållande, såvida detta inte är motiverat på ”objektiva grunder” i den mening som avses i punkt 1 och/eller punkt 4 i denna klausul. Den omständigheten att en visstidsanställd arbetstagare har fullgjort sin anställningstid under visstidsanställning utgör inte i sig en sådan objektiv grund.

Underskrifter