



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 8 maj 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Socialpolitik – Visstidsarbete – Avtal som ingåtts med en arbetsgivare i den offentliga sektorn – Åtgärder för att beivra missbruk av användandet av visstidsanställningskontrakt – Omvandling av anställningsförhållandet till en tillsvidareanställning – Begränsning av omvandlingens retroaktiva verkan – Avsaknad av möjlighet till ekonomisk ersättning”

I mål C-494/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Corte d'appello di Trento (Appellationsdomstolen i Trento, Italien) genom beslut av den 13 juli 2017, som inkom till domstolen den 14 augusti 2017, i målet

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR

mot

Fabio Rossato,

Conservatorio di Musica F.A. Bonporti,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen),

sammansatt av domstolens vice ordförande R. Silva de Lapuerta, tillika tillförordnad ordförande på första avdelningen, samt domarna A. Arabadjiev (referent), E. Regan, C.G. Fernlund och S. Rodin,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- F. Rossato, genom A. Mastrolia, avvocatessa,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av L. Fiandaca, C. Colelli och G. D'Avanzo, avvocati dello Stato,
- Europeiska kommissionen, genom G. Gattinara och M. van Beek, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: italienska.

och efter att den 6 december 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av klausul 5.1 i ramavtalet om visstidsarbete, undertecknat den 18 mars 1999 (nedan kallat ramavtalet), som återfinns i bilagan till rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP (EGT L 175, 1999, s. 43).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Ministero dell'Istruzione, dell'Università et della Ricerca – MIUR (ministeriet för utbildning, universitet och forskning – MIUR, Italien) å ena sidan, och Fabio Rossato och Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (konservatoriet F.A. Bonporti, Italien), å andra sidan, angående ersättning för den skada som Fabio Rossato påstår sig ha lidit till följd av användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt under perioden 18 november 2003–2 september 2015.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Syftet med direktiv 1999/70 är enligt artikel 1 däri att ”genomföra det bilagda ramavtalet, som [har ingåtts] mellan de allmänna branschövergripande organisationerna [Europeiska fackliga samorganisationen (EFS), Europeiska industri- och arbetsgivarorganisationen (UNICE) och Europeiska centrumet för offentliga företag (CEEP)]”.
- 4 Enligt klausul 1 i ramavtalet har avtalet till syfte att dels förbättra kvaliteten på visstidsarbete genom att garantera att icke-diskrimineringsprincipen tillämpas, dels upprätta ett ramverk för att förhindra missbruk som uppstår vid användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden.
- 5 Klausul 5 i ramavtalet, vilken har rubriken ”Bestämmelser för att förhindra missbruk”, har följande lydelse:
 - ”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.”

Italiensk rätt

- 6 I artikel 1.95 i legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (lag nr 107 om reform av det nationella utbildningssystemet och behörighet att omarbete gällande lagstiftning), av den 13 juli 2015 (GURI no 162, av den 15 juli 2015) (nedan kallad lag nr 107/2015), föreskrivs följande:

”[MIUR] har, för läsåret 2015/2016, behörighet att genomföra ett särskilt förfarande för att tillsvidareanställa lärare i statliga skolor på alla nivåer i syfte att tillsätta alla ’lagstadgade’ allmänna tjänster och stödtjänster som fortfarande är vakanta och lediga efter det att förfarandet för tillsättning av fasta tjänster under samma läsår i enlighet med artikel 399 i den konsoliderade version som avses i [decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione (lagstiftningsdekret nr 297, konsoliderad version av lagbestämmelser på undervisningsområdet) av den 16 april 1994 (ordinarie tillägg till GURI nr 115, av den 19 maj 1994) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 297/1994)] har avslutats, och varefter de förteckningar över godkända sökande som upprättats på grundval av meriter och prov i ett urvalsförfarande och som offentliggjorts före år 2012 ska upphöra att gälla ...”

- 7 I artikel 1.131 i lag nr 107/2015 föreskrivs följande:

”Från och med den 1 september 2016 får visstidsanställningskontrakt med lärare, undervisande personal, administrativ personal, teknisk personal och extrapersonal i statliga skolor och utbildningsinstitut i syfte att tillsätta vakanta och lediga tjänster inte tecknas för mer än totalt trettiosex månader, som inte behöver vara sammanhängande.”

- 8 I artikel 1.132 i lag nr 107/2015 stadgas följande:

”I [MIUR:s] beräknade budget föreskrivs att en fond ska inrättas för att, efter rättsliga beslut därom, betala ut ersättning för skada som orsakats av användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt på mer än totalt 36 månader, som inte behöver vara sammanhängande, i syfte att tillsätta vakanta och lediga tjänster, med ett anslag på 10 miljoner euro för vardera året 2015 och 2016 ...”

- 9 I artikel 399 i lagstiftningsdekret nr 297/1994 föreskrivs att rekryteringen av lärare ska ske genom uttagningsprov och permanenta förteckningar över godkända sökande.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 10 Fabio Rossato har varit anställd som lärare i dragspel vid konservatoriet F.A. Bonporti genom på varandra följande visstidsanställningskontrakt, varav det första ingicks den 18 november 2003. Detta anställningsförhållande fortlöpte utan avbrott genom sammanlagt 17 på varandra följande visstidsanställningskontrakt, i syfte att utföra samma arbetsuppgifter.
- 11 Den 20 december 2011 väckte Fabio Rossato talan vid Tribunale di Rovereto (domstolen i Rovereto, Italien) och yrkade att rätten skulle fastställa att de klausuler var ogiltiga i vilka det föreskrevs att de olika anställningskontrakt han ingått med sin arbetsgivare var tidsbegränsade och att hans visstidsanställningsförhållande retroaktivt skulle omvandlas till en tillsvidareanställning räknad från den dag då det första kontraktet ingicks (nedan kallad omvandlingen). Han yrkade även, i andra hand, ersättning för den skada han orsakats av missbruket av användandet av dessa visstidsanställningskontrakt samt att den tjänstetid han uppnått inom ramen för detta anställningsförhållande skulle beaktas vid beräkningen av hans lön, enligt klausul 4 i ramavtalet.

Tribunale di Rovereto (domstolen i Rovereto) biföll endast yrkandet om att tjänstetiden skulle beaktas vid beräkningen av lönen. Rätten ogillade de yrkanden som grundade sig på missbruk av användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt.

- 12 Den 5 mars 2013 och den 31 maj 2013 överklagade MIUR respektive anslutningsöverklagade Fabio Rossato nämnda avgörande till Corte d'appello di Trento (Appellationsdomstolen i Trento), som har vilandeförklarat målet upprepade gånger i väntan på dels domen av den 26 november 2014, Mascolo m.fl (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401), dels beslut från Corte costituzionale (Författningsdomstolen, Italien) och Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien), angående lag nr 107/2015 som antagits den 13 juli 2015 till följd av domen av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401) i syfte att anpassa den nationella lagstiftningen till de skyldigheter som följer av ramavtalet enligt domstolens uttalanden i nämnda dom.
- 13 Den 2 september 2015, medan förfarandet i appellationsdomstolen pågick, erbjöds Fabio Rossato en fast tjänst av sin arbetsgivare med retroaktiv verkan från och med den 1 januari 2014, varvid anställningsförhållandet omvandlades till en tillsvidareanställning. Den hänskjutande domstolen har uppgett att förfarandet för att anställa Fabio Rossato på en fast tjänst, vilket genomförts med stöd av artikel 399 i lagstiftningsdekret nr 297/1994, följde av hans placering på den permanenta förteckningen över godkända sökande och inte av det särskilda rekryteringsförfarande som införts genom lag nr 107/2015.
- 14 Den hänskjutande domstolen har påpekat att Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen), med stöd av praxis från Corte costituzionale (Författningsdomstolen), har funnit att övergångsbestämmelserna i artikel 1.95 i lag nr 107/2015 om ett särskilt förfarande för rekrytering av lärare som i vederbörlig ordning står upptagna på förteckningen över godkända sökande genomförde de regler som domstolen slagit fast i domen av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401). Högsta domstolen fann bland annat att omvandlingen av anställningsförhållandet till en tillsvidareanställning, enligt det särskilda rekryteringsförfarande som föreskrivs i nämnda lag, precis på samma sätt och med samma verkan som övriga eventuella omvandlingar till tillsvidareanställningsförhållanden, såsom erhållande av en fast tjänst till följd av en bättre placering på förteckningen över godkända sökande, utgjorde, vad gäller missbruk före ikraftträdandet av lag nr 107/2015, åtgärder som var såväl proportionerliga som tillräckligt effektiva och avskräckande för att beivra sådant missbruk, vilket innebär att en arbetstagare som fått sitt anställningsavtal omvandlat, oberoende av skälen för detta, inte kunde kräva någon ekonomisk ersättning i det avseendet.
- 15 Den hänskjutande domstolen är emellertid osäker på huruvida denna tolkning i rättspraxis är lagenlig med avseende på ramavtalet och de principer som domstolen fastställde i domen av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401).
- 16 Corte d'appello di Trento (Appellationsdomstolen i Trento) har mot denna bakgrund beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska klausul 5.1 i [ramavtalet] tolkas så, att den utgör hinder för att tillämpa bestämmelserna i artikel 1.95, 1.131 och 1.132 i lag nr 107/2015, i vilka det föreskrivs en framtida [omvandling] av visstidsanställda lärares anställningsförhållanden, utan retroaktiv verkan och utan rätt till skadestånd, såsom proportionella, tillräckligt effektiva och avskräckande åtgärder för att säkerställa att bestämmelserna i ramavtalet får full verkan med avseende på åsidosättandet av detsamma genom missbruk av användningen av på varandra följande visstidsanställningskontrakt under perioden före den period då åtgärderna, som avses i dessa bestämmelser, var ägnade att ha rättsverkningar?”

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning

- 17 Den italienska regeringen har bestritt att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning. Den har i det avseendet gjort gällande att den ställda frågan, i den mån den avser artikel 1.95, 1.131 och 1.132 i lag nr 107/2015, är hypotetisk då denna lagstiftning inte är tillämplig på den situation som är i fråga i det nationella målet. Regeringen menar att Fabio Rossatos anställningsförhållande har omvandlats i enlighet med "tidigare metoder för urval och uttagning" såsom de tillämpades innan denna lag trädde i kraft och inte enligt artikel 1.95 i nämnda lag, vilket i förevarande fall innebar att han erhöll en fast tjänst på grundval av sin placering på förteckningen över godkända sökande.
- 18 Det framgår emellertid av beslutet om hänskjutande att Corte costituzionale (Författningsdomstolen) och Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen), vid deras tillämpning av lag nr 107/2015, enligt vilken ersättning i princip inte ska utgå till den berörda arbetstagaren när dennes anställningsförhållande har omvandlats från en visstids- till en tillsvidareanställning, inte gör någon åtskillnad mellan de fall då anställningsförhållandet omvandlas med tillämpning av denna lag, bland annat enligt det särskilda rekryteringsförfarandet i artikel 1.95, och sådana som sker med tillämpning av de metoder för urval och uttagning som gällde innan nämnda lag antogs. Den hänskjutande domstolen har uppgett att dessa domstolar därmed har vidgat tillämpningsområdet för lag nr 107/2015 till att omfatta lärare, såsom Fabio Rossato, som fått sin anställning omvandlad enligt nämnda metoder, med den verkan att inte heller dessa lärare har rätt att kräva någon ekonomisk ersättning.
- 19 Det ska i det avseendet erinras om att nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska och rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se dom av den 4 december 2018, Minister for Justice and Equality och Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 20 Mot bakgrund av uppgifterna i beslutet om hänskjutande finner domstolen att den tolkningsfråga som har hänskjutits till den inte är hypotetisk och att begäran om förhandsavgörande därför kan tas upp till sakprövning.

Prövning av tolkningsfrågan

- 21 Det ska påpekas att enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte åligger det domstolen att i förekommande fall omformulera de frågor som har ställts till den (se, bland annat, dom av den 27 mars 2014, Le Rayon d'Or, C-151/13, EU:C:2014:185, punkt 25 och där angiven rättspraxis).
- 22 Det framgår av skälen till beslutet om hänskjutande att Fabio Rossato, den 2 september 2015, fick sitt anställningsförhållande omvandlat från en visstidsanställning till en tillsvidareanställning med retroaktiv verkan från och med den 1 januari 2014.
- 23 Den ställda frågan ska således förstås så, att den syftar till att få klarhet i huruvida klausul 5.1 i ramavtalet ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den tillämpas av de nationella högsta domstolarna, som utesluter all möjlighet för statligt anställda lärare som fått sina

anställningsförhållanden omvandlade från visstidsanställningar till tillsvidareanställningar med begränsad retroaktiv verkan, att erhålla ekonomisk ersättning till följd av missbruk av användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt.

- 24 Det ska inledningsvis påpekas att, för att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden är medlemsstaterna, enligt klausul 5.1 i ramavtalet, skyldiga att införa minst en av de uppräknade åtgärderna när det i nationell rätt inte finns likvärdiga lagstadgade åtgärder (dom av den 7 mars 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 26 och där angiven rättspraxis, och dom av den 25 oktober 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 32).
- 25 Medlemsstaterna har i det avseendet ett utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom de kan välja att införa en eller flera av de åtgärder som anges i punkt 1 a–c i nämnda klausul 5 eller att tillämpa redan existerande likvärdiga lagstadgade åtgärder, på ett sätt som tar hänsyn till behoven i särskilda branscher och/eller till kategorier av arbetstagare (dom av den 7 mars 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 27 och där angiven rättspraxis, och dom av den 25 oktober 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 33).
- 26 Härigenom fastställs ett allmänt mål för medlemsstaterna i klausul 5.1 i ramavtalet, bestående i att förebygga sådant missbruk. Medlemsstaterna ges emellertid samtidigt rätt att själva bestämma med hjälp av vilka medel som nämnda mål ska uppnås, under förutsättning att de inte inverkar menligt på ramavtalets syfte och ändamålsenliga verkan (dom av den 7 mars 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 28 och där angiven rättspraxis, och dom av den 25 oktober 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 34).
- 27 När det i unionsrätten, såsom i förevarande fall, inte föreskrivs några särskilda bestämmelser om påföljder för fall där missbruk har konstaterats, ankommer det på de nationella myndigheterna att vidta åtgärder som inte bara ska vara proportionerliga, utan även tillräckligt effektiva och avskräckande för att säkerställa att de bestämmelser som har antagits med stöd av ramavtalet får full verkan (dom av den 7 mars 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 29 och där angiven rättspraxis).
- 28 Härav följer att det, vid missbruk av användandet av på varandra följande visstidsanställningar, måste finnas möjlighet att tillämpa en åtgärd som innebär effektiva och likvärdiga garantier för arbetstagarnas skydd för att på lämpligt sätt beivra missbruket och undanröja följderna av åsidosättandet av unionsrätten (dom av den 3 juli 2014, Fiamingo m.fl., C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 64, dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 79, och dom av den 7 mars 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 31).
- 29 Det är inte EU-domstolens uppgift att uttala sig om tolkningen av den nationella rätten. Detta ankommer uteslutande på den hänskjutande domstolen, vilken i förevarande fall måste ta ställning till huruvida de relevanta nationella bestämmelserna uppfyller de krav som domstolen erinrat om i föregående punkter. Domstolen kan emellertid när den avger ett förhandsavgörande i förekommande fall bidra med preciseringar för att vägleda den nationella domstolen vid dennas bedömning (se, bland annat, dom av den 7 mars 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 45).
- 30 Det ska för det första konstateras att domstolen, i domen av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401), fann att den lagstiftning som gällde före lag nr 107/2015 inte innehöll någon sanktionsåtgärd som var tillräckligt effektiv och avskräckande för att säkerställa att de bestämmelser som antagits med stöd av ramavtalet fick full verkan. Domstolen fann i synnerhet att den enda möjligheten för de lärare som var i fråga i det målet att få sitt anställningsförhållande omvandlat från en visstidsanställning till en tillsvidareanställning, var avhängig av erhållandet av en fast tjänst till följd av en bättre placering på förteckningen över godkända

sökande och därmed av faktorer som kunde betraktas som oförutsägbara och slumpmässiga då de berodde på visstidsanställningskontraktens totala längd samt antalet tjänster som under denna tid blivit lediga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 107).

- 31 Domstolen tog i det avseendet fasta på att den tid det tar för lärare att bli fast anställda inom ramen för detta system kan variera och är högst oviss (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 105).
- 32 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att den nationella lagstiftaren, för att säkerställa övergången till ett nytt system med åtgärder som ska förebygga och beivra missbruk av användandet av visstidsanställningskontrakt, har infört ett särskilt rekryteringsförfarande i syfte att, under skolåret 2015/2016, omvandla samtliga visstidsanställningskontrakt som ingåtts med lärare i en ”osäker” ställning till tillsvidareanställningar, genom att successivt och slutgiltigt tömma den förteckning över rangordnade och godkända sökande som administrationen använt sig av för att rekrytera lärare på fasta tjänster.
- 33 Den italienska regeringen har även uppgett att den samtidigt fullföljde och slutförde pågående förfaranden för rekrytering av de lärare som redan var högst rankade på förteckningen över godkända lärare. I artikel 1.95 i lag nr 107/2015 föreskrivs nämligen i det avseendet att det särskilda förfarandet genomförs för att ”tillsätta alla ... tjänster ... som fortfarande är vakanta och lediga efter det att förfarandet för tillsättning av fasta tjänster under samma läsår i enlighet med artikel 399 i den konsoliderade version som avses i [lagstiftningsdekret nr 297/1994] har avslutats”, det vill säga rekryteringen av lärare på fasta tjänster efter deras rangordning på den permanenta förteckningen över godkända lärare.
- 34 Med förbehåll för den bedömning som det ankommer på den nationella domstolen att göra förefaller det därför som om det särskilda rekryteringsförfarandet och de förfaranden som avses i artikel 399 i lagstiftningsdekret nr 297/1994, såsom det som innebar att Fabio Rossato erhöll fast anställning, avser samma personalkategori lärare och att Fabio Rossatos anställningsförhållande i egenskap av visstidsanställd därför skulle ha omvandlats till en tillsvidareanställning senast i slutet av skolåret 2015/2016, antingen till följd av ett slutförande av ett redan pågående förfarande för tillsättning av fasta tjänster, eller med tillämpning av det särskilda rekryteringsförfarandet.
- 35 Denna omständighet, om den visar sig vara korrekt, innebär att de faktiska och rättsliga omständigheterna i Fabio Rossatos situation, på grund av den reform som infördes genom lag nr 107/2015, skiljer sig avsevärt från den situation som var i fråga i domen av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401).
- 36 I motsats till situationen för de berörda lärarna i nämnda dom, var omvandlingen av Fabio Rossatos anställningsförhållande inte oförutsägbar och slumpmässig eftersom den blivit obligatorisk genom lag nr 107/2015.
- 37 Följaktligen går det inte att ifrågasätta att den påföljd som föreskrivs i denna lagstiftning är tillräckligt effektiv och avskräckande under påstående att omvandlingen av anställningsförhållandet var oförutsägbar och slumpmässig.
- 38 För det andra, vad gäller avsaknaden av rätt till ersättning vid omvandlingen av ett sådant anställningsförhållande, påpekas, såsom framgår ovan av punkterna 24–26, att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönmässig bedömning när de väljer åtgärder för att förverkliga målen för sin socialpolitik.

- 39 Det bör även noteras att det framgår av klausul 5.2 i ramavtalet att medlemsstaterna har rätt att, för att förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt, omvandla visstidsanställningar till tillsvidareanställningar, eftersom den anställningstrygghet som de sistnämnda innebär utgör en betydande del av skyddet för arbetstagare.
- 40 Det ska i det avseendet erinras om att domstolen har slagit fast att en lagstiftning som föreskriver en obligatorisk regel om att anställningsförhållandet, i fall av missbruk av användandet av visstidsanställningskontrakt, ska omvandlas till en tillsvidareanställning, utgör en effektiv åtgärd som beivrar sådant missbruk (se, bland annat, dom av den 3 juli 2014, *Fiamingo m.fl.*, C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 70 och där angiven rättspraxis) och uppfyller således de krav som avses ovan i punkterna 27 och 28.
- 41 I rättspraxis ställs dock inga krav på att flera åtgärder ska vidtas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 augusti 1993, *Marshall*, C-271/91, EU:C:1993:335, punkt 25, och dom av den 17 december 2015, *Arjona Camacho*, C-407/14, EU:C:2015:831, punkterna 32 och 35)
- 42 Inte heller kräver principen om full ersättning för liden skada eller proportionalitetsprincipen betalning av skadestånd i bestraffande syfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2015, *Arjona Camacho*, C-407/14, EU:C:2015:831, punkt 37).
- 43 Dessa principer innebär nämligen att medlemsstaterna ska tillhandahålla tillräcklig ersättning som inte bara är symbolisk, utan att för den skull gå utöver vad som kan betraktas som en fullständig gottgörelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 april 1984, *von Colson och Kamann*, 14/83, EU:C:1984:153, punkt 28, dom av den 2 augusti 1993, *Marshall*, C-271/91, EU:C:1993:335, punkt 26, och dom av den 17 december 2015, *Arjona Camacho*,(C-407/14, EU:C:2015:831, punkt 33).
- 44 I den mån Fabio Rossato åberopar en skillnad i behandling i förhållande till en arbetstagare vars arbetsgivare dömts för att ha missbrukat användandet av visstidsanställningskontrakt innan lag nr 107/2015 trädde i kraft och som, enligt den tidigare lagstiftningen, hade kunnat förena skadestånd med en fast anställning, räcker det att påpeka att skillnaden i behandling av två kategorier av visstidsanställda till följd av en reform av gällande lagstiftning inte omfattas av principen om icke-diskriminering i klausul 4 i ramavtalet (se dom av den 21 november 2018, *Viejobueno Ibáñez och de la Vara González*, C-245/17, EU:C:2018:934, punkterna 50 och 51).
- 45 Det ska mot bakgrund av det ovan anförda konstateras att ramavtalet inte föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att, vid missbruk av användandet av visstidsanställningskontrakt, utöver omvandlingen av visstidsanställningen till en tillsvidareanställning, även föreskriva en rätt till ersättning.
- 46 För det tredje vill den hänskjutande domstolen att EU-domstolen ska klargöra huruvida den begränsade retroaktiva verkan av omvandlingen av Fabio Rossatos anställningsförhållande är förenlig med klausul 5.1 i ramavtalet. Den har i det avseendet påpekat att Fabio Rossato undervisade som musiklektör genom 17 visstidsanställningskontrakt under en synnerligen lång period, från den 18 november 2003 till den 2 september 2015, innan han, i september 2015, fick sitt anställningsförhållande omvandlat med verkan från den 1 januari 2014. Den hänskjutande domstolen har vidare uppgett att omvandlingen av ett sådant anställningsförhållande på grund av missbruk av användandet av visstidsanställningskontrakt i den privata sektorn skulle ha trätt i kraft retroaktivt på dagen för ingåendet av det första anställningsavtalet. För klaganden i det nationella målet hade detta bland annat inneburit att hela den tjänstetid som fullgjorts genom dessa på varandra följande visstidsanställningskontrakt skulle ha beaktats vid fastställandet av hans lön.

- 47 Det ska i detta hänseende påpekas att det förhållandet att den åtgärd som den nationella lagstiftaren vidtagit för att beivra missbruk av visstidsanställningskontrakt av arbetsgivare inom den privata sektorn utgör det mest omfattande skydd som kan ges en arbetstagare, inte i sig kan medföra att de nationella bestämmelser som är tillämpliga på arbetstagare inom den offentliga sektorn blir mindre effektiva (dom av den 7 mars 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 51).
- 48 Domstolen konstaterar dessutom att, om samtliga inarbetade år med visstidsanställningskontrakt skulle beaktas i samband med omvandlingen av den berörda arbetstagarens anställningsförhållande till en tillsvidareanställning, skulle tjänstetiden återskapas på ett sätt som är förbehållet de tjänstemän som har klarat ett uttagningsprov. I detta sammanhang bör det erinras om att unionsrätten inte medför någon skyldighet för medlemsstaterna att behandla ordinarie tjänstemän som rekryteras efter att ha klarat ett allmänt uttagningsprov och personer som rekryterats efter att ha förvärvat yrkeserfarenhet som visstidsanställda likadant när särbehandlingen följer av behovet att ta hänsyn till de kvalifikationer som krävs och den typ av arbetsuppgifter som de ordinarie tjänstemännen ska utföra och för att undvika att det uppstår omvänd diskriminering till nackdel för de sistnämnda (se, bland annat, dom av den 20 september 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, punkterna 46 och 47 och där angiven rättspraxis).
- 49 Det kan således inte uteslutas att den begränsade retroaktiva verkan av omvandlingen av Fabio Rossatos anställningsförhållande, åtminstone delvis, skulle kunna motiveras av de särskilda omständigheterna inom den offentliga sektorn.
- 50 Det ska dock i förevarande fall påpekas att beaktandet av Fabio Rossatos tjänstetid vida understiger den period under vilken han arbetat i egenskap av visstidsanställd.
- 51 En medlemsstat har förvisso rätt att, när den genomför klausul 5.1 i ramavtalet, beakta behoven inom en specifik sektor såsom undervisningssektorn. Denna rättighet kan dock inte uppfattas så, att medlemsstaten fritas från skyldigheten att föreskriva lämpliga åtgärder för att i vederbörlig ordning beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt (dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 118). En sådan åtgärd ska bland annat, såsom har angetts ovan i punkt 28, vara proportionerlig.
- 52 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att bedöma dels huruvida – med hänsyn till den eventuella motiveringen att den tjänstetid som förvärvats såsom visstidsanställd endast ska beaktas i begränsad utsträckning, dels, med hänsyn till att det missbruk som Fabio Rossato har utsatts för varade synnerligen länge – det retroaktiva beaktandet av hans anställningstid från och med den 1 januari 2014 utgör en proportionell åtgärd för att beivra detta missbruk och undanröja följderna av överträdelsen av unionsrätten i den mening som avses i den rättspraxis som omnämns ovan i punkt 28.
- 53 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Klausul 5.1 i ramavtalet ska tolkas så, att den inte utgör hinder mot en nationell lagstiftning, såsom den tillämpas av de nationella högsta domstolarna, som utesluter all möjlighet för statligt anställda lärare som fått sina anställningsförhållanden omvandlade från visstidsanställningar till tillsvidareanställningar med begränsad retroaktiv verkan att erhålla ekonomisk ersättning till följd av missbruk av användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt, när en sådan omvandling inte är vare sig osäker, oförutsägbar eller slumpmässig, och ett begränsat beaktande av den anställningstid som fullgjorts genom dessa på varandra följande visstidsanställningskontrakt utgör en proportionerlig åtgärd för att beivra sådant missbruk, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

Rättegångskostnader

- 54 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 yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Klausul 5.1 i ramavtalet om visstidsarbete, undertecknat den 18 mars 1999, som återfinns i bilagan till 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 inte utgör hinder mot en nationell lagstiftning, såsom den tillämpas av de nationella högsta domstolarna, som utesluter all möjlighet för statligt anställda lärare som fått sina anställningsförhållanden omvandlade från visstidsanställningar till tillsvidareanställningar med begränsad retroaktiv verkan att erhålla ekonomisk ersättning till följd av missbruk av användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt, när en sådan omvandling inte är vare sig osäker, oförutsägbar eller slumpmässig, och ett begränsat beaktande av den anställningstid som fullgjorts genom dessa på varandra följande visstidsanställningskontrakt utgör en proportionerlig åtgärd för att beivra sådant missbruk, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

Underskrifter