



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT

Föredraget den 29 februari 2024¹

Mål C-548/22

M.M.

mot

Presidenza del Consiglio dei ministri m.fl.

(begäran om förhandsavgörande från Giudice di pace di Fondi [Fredsdomaren i Fondi, Italien])

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 1999/70/EG – Ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP – Klausulerna 4 och 5 – Diskriminering – På varandra följande visstidsanställningar (kedja av anställningar) – Arvoderade domare och åklagare – Omvandling till tillsvidareanställningar – Avstående *enligt lag* från alla anspråk avseende tiden före omvandlingen”

I. Inledning

1. Det är känt för EU-domstolen från andra mål att vissa uppgifter inom det italienska rättsväsendet utförs av arvoderade domare och åklagare, av vilka många är missnöjda med sina arbetsvillkor. De utför sitt arbete som ett arvoderat uppdrag. De arvoderade domarnas och åklagarnas förordnanden löper därför endast under en begränsad tid och ersätts med ett schablonbelopp per mål. Det finns ingen reglering avseende deras rätt till betald semester, socialt skydd och tjänstepension. Omfattningen av deras arbete, det vill säga antalet hanterade mål och den sammanlagda längden av deras uppdrag, motsvarar emellertid ett varaktigt heltidsarbete.² De har därför med anledning av tidigare mål om förhandsavgörande redan haft framgång med vissa anspråk, särskilt i fråga om rätten till betald semester³, socialt skydd och tjänstepension⁴, eftersom de i dessa avseenden missgynnas i jämförelse med ordinarie domare och åklagare.

2. Numera har Italien infört ett bedömningsförfarande för tjänstgörande arvoderade domare och åklagare, vilket gör att de kan gå över till ett anställningsförhållande som gäller tills vidare med fast lön. Om de deltar i detta förfarande krävs det emellertid att de avstår från alla ytterligare anspråk som härrör från deras tidigare arvoderade uppdrag. Detta avstående skulle särskilt omfatta både de av domstolen redan erkända unionsrättsliga anspråken och eventuella ytterligare

¹ Originalspråk: tyska.

² Se exempelvis dom av den 16 juli 2020, Governo della Repubblica italiana (Italienska fredsdomares ställning) (C-658/18, EU:C:2020:572, punkterna 16 och 17).

³ Dom av den 16 juli 2020, Governo della Repubblica italiana (Italienska fredsdomares ställning) (C-658/18, EU:C:2020:572, särskilt punkterna 113 och 163).

⁴ Dom av den 7 april 2022, Ministero della Giustizia m.fl. (Italienska fredsdomares ställning) (C-236/20, EU:C:2022:263, särskilt punkt 53).

unionsrättsliga anspråk, på exempelvis högre ersättning. Om de inte övergår till en sådan tillsvidareanställning föreskrivs i denna lagstiftning att de har rätt till ett schablonbelopp för det tidigare utförda arbetet i stället för de anspråk som de ska avstå från.

3. I förevarande mål ska klargöras om de tillämpliga unionsrättsliga bestämmelserna, särskilt principen om icke-diskriminering av visstidsanställda, utgör hinder för att uppställa ett villkor som innebär att de berörda personerna är tvungna att avstå från anspråk som har tillerkänts dem av unionsrätten.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. Begäran om förhandsavgörande avser såväl EU:s primärrätt som arbetstidsdirektivet⁵, ramavtalet om deltidsarbete⁶ och ramavtalet om visstidsarbete⁷. Det är emellertid främst det senare som är av intresse här.

5. I klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete anges principen om icke-diskriminering av visstidsanställda:

”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.”

6. Enligt klausul 5 i ramavtalet om visstidsarbete är missbruk av visstidsanställningar förbjudet i följande fall:

”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.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (EUT L 299, 2003, s. 9).

⁶ Rådets direktiv 97/81/EG av den 15 december 1997 om ramavtalet om deltidsarbete undertecknat av UNICE, CEEP och EFS (EGT L 14, 1998, s. 9), i dess lydelse enligt rådets direktiv 98/23/EG av den 7 april 1998 (EGT L 131, 1998, s. 10).

⁷ 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. Medlemsstaterna [skall], efter samråd med arbetsmarknadens parter, och/eller arbetsmarknadens parter, där så är lämpligt, fastställa under vilka förutsättningar visstidsanställningar
 - a) skall betraktas som 'på varandra följande',
 - b) skall betraktas som tillsvidareanställningar.”

B. Italiensk rätt

7. Begäran om förhandsavgörande handlar om den begränsning av rättsliga anspråk avseende förfluten tid som föreskrivs i artikel 29.1, 29.2, 29.3 och 29.5 i Decreto legislativo nr 116 (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 116) av den 13 juli 2017 som har ersatts av artikel 1.629 i lag nr 234 av den 30 december 2021:

”1. Arvoderade domare (och åklagare)⁸ som tjänstgör den dag då dekretet träder i kraft kan få ett fortsatt godkännande, på ansökan, fram till 70 års ålder.

2. Arvoderade domare (och åklagare) som tjänstgör den dag då dekretet träder i kraft och inte får ett fortsatt godkännande, eftersom de inte inkommer med någon ansökan eller inte genomgår det bedömningsförfarande som avses i punkt 3 med godkänt resultat, har, om de inte väljer att avstå, rätt till en ersättning om 2 500 euro, före skatt, för varje år under vilket de har hållit förhandlingar i minst 80 dagar och om 1 500 euro, före skatt, för varje år under vilket de har hållit förhandlingar i färre än 80 dagar, till ett sammanlagt belopp på högst 50 000 euro per domare, före skatt. En tjänstgöring som pågår under perioder på mer än sex månader behandlas som likvärdig med en tjänstgöring som varar under ett år vid beräkning av den ersättning som ska betalas för den föregående perioden. När de berörda personerna erhåller denna ersättning innebär det att de avstår från alla ytterligare anspråk med anledning av den avslutade arvoderade uppdragsverksamheten.

...

5. Ansökan om att få delta i de bedömningsförfaranden som avses i punkt 3 innebär att sökandena avstår från alla ytterligare anspråk, oavsett art, som härrör från den tidigare arvoderade uppdragsverksamheten, med undantag för de ersättningsanspråk som kan göras gällande enligt artikel 29.2 för det fallet att sökandena inte godkänns.

...”

8. Enligt artikel 29.4 i lagstiftningsdekret nr 116 består bedömningsförfarandet av ett muntligt prov som tar högst en halvtimme och handlar om ett praktiskt fall från det område inom vilket sökandena har arbetat som arvoderade domare eller åklagare.

9. I artikel 29.6 i lagstiftningsdekret nr 116 föreskrivs att arvoderade domare och åklagare som har godkänts att fortsätta arbeta i sin befattning som ett resultat av bedömningsförfarandet och som beslutar att uteslutande tjänstgöra som domare och åklagare ska avlönas i enlighet med vissa

⁸ Bestämmelsen avser ”magistrati onorari”, det vill säga personer som utför domaruppgifter eller åklagaruppgifter som ett arvoderat uppdrag (nedan kallade arvoderade domare och åklagare).

kollektivavtal för administrativ personal inom domstolsväsendet. I artikel 29.7 föreskrivs ett lönesystem enligt samma principer för de godkända arvoderade domare och åklagare som vill utöva ytterligare verksamhet vid sidan av sin tjänstgöring som domare eller åklagare.

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

10. M.M. är en arvoderad åklagare hos en italiensk åklagarmyndighet. Hon har samma rättsliga och ekonomiska ställning som en arvoderad domare, det vill säga en person som på motsvarande sätt utför domaruppgifter som ett arvoderat uppdrag. Arvoderade domare har, i egenskap av fredsdomare, varit föremål för tidigare avgöranden från EU-domstolen.

11. M.M. har vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att hon sedan den 4 april 2001 utan avbrott har utövat sitt uppdrag som arvoderad åklagare och att hon vid flera tillfällen med stöd av lag har fått sitt uppdrag förlängt – eller fått godkännande att fortsätta utöva sitt uppdrag – fram till och med den 31 maj 2024.

12. I det nationella målet har hon yrkat att hon ska få ytterligare ersättning för att ha deltagit i tio brottmålsförhandlingar. För var och en av dessa förhandlingar erhöll hon ett arvode om 98 euro av svarandena i målet Ministero della giustizia (Justitieministeriet, Italien) och Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ekonomi- och finansministeriet, Italien). Från dessa belopp har skatt dragits, dock inte sociala avgifter. M.M. har varit tvungen att på egen bekostnad betala in sociala avgifter till ansvariga organ inom socialförsäkringsområdet.

13. Den hänskjutande domstolen har utgått från att motsvarande bruttolön för en ordinarie domare som tjänstgör som åklagare uppgår till 248 euro per dag. Dessutom betalar staten för varje ordinarie domare in sociala avgifter till ansvariga organ inom socialförsäkringsområdet.

14. M.M. yrkar därför att svarandena ska förpliktas att betala ytterligare 150 euro för var och en av de ovannämnda förhandlingarna.

15. M.M. är nämligen i egenskap av arvoderad åklagare en visstidsanställd arbetstagare som kan jämföras med en domare som är anställd tills vidare och på heltid och som tjänstgör som åklagare. M.M. leder framför allt förundersökningar och deltar i muntliga förhandlingar i brottmål.

16. På grundval av handlingarna i det nationella målet anser den hänskjutande domstolen att det är visat att M.M. faktiskt och inte endast tillfälligt arbetar som arvoderad åklagare och att hon erhåller ersättning för sitt arbete. Den hänskjutande domstolen har dessutom angett att en annan domstol, Tribunale ordinario di Roma (allmän domstol i Rom, Italien, som normalt dömer i första instans), redan har slagit fast att M.M., i egenskap av visstidsanställd arbetstagare i den mening som avses i ramavtalet om visstidsarbete, i princip har rätt till skadestånd på grund av att avtal om visstidsanställning har ingåtts vid upprepade tillfällen och på grund av olika nackdelar som hon har erfarit. Huruvida det föreligger en diskriminering med avseende på ersättningens storlek har emellertid inte varit föremål för prövning i detta andra avgörande.

17. Efter att M.M. hade ansökt om att få delta i ett bedömningsförfarande enligt artikel 29 i lagstiftningsdekret nr 116 av den 13 juli 2017 var hon enligt lag tvungen att avstå från alla ytterligare anspråk, oavsett art, med anledning av det arvoderade uppdraget som åklagare.

18. Den hänskjutande domstolen tolkar detta avstående på så sätt, att det utgör hinder för att bifalla M.M:s yrkande. Den hänskjutande domstolen önskar således få svar på följande fråga:

”Ska artikel 288 FEUF, artiklarna 17, 31, 34 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden, klausul 4 i ramavtalet om deltidsarbete och klausul 4 i ramavtalet om visstidsarbete tolkas på så sätt, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som den som föreskrivs i artikel 29 i lagstiftningsdekret nr 116 av den 13 juli 2017, ersatt genom artikel 1.629 i lag nr 234 av den 30 december 2021, och som innebär att arvoderade domare och åklagare automatiskt enligt lag måste avstå från alla anspråk med anledning av genomförandet av nämnda direktiv och att de berörda personerna även går miste om allt annat skydd som följer av unionsrätten vad gäller löner, arbetsrätt och sociala förmåner

– i den situation då en arvoderad domare [eller åklagare], i egenskap av en europeisk visstidsanställd och deltidsarbetande arbetstagare, vilken kan jämföras med en ordinarie domare [eller åklagare] i egenskap av en europeisk tillsvidareanställd och heltidsarbetande arbetstagare, ansöker om deltagande i stabiliseringsförfaranden, vilka endast formellt genomför klausul 5.1 i ramavtalet om visstidsarbete,

– eller i den situation då den arvoderade domaren [eller åklagaren], för det fall den inte godkänns genom bedömningsförfarandet eller den inte inkommer med någon ansökan, erhåller ett ersättningsbelopp, som är uppenbart oskäligt och som inte står i proportion till den skada som underlåtenheten att införliva de aktuella direktiven har förorsakat den berörda personen?”

19. Republiken Italien och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden och har även, i likhet med M.M., yttrat sig vid den muntliga förhandlingen den 1 februari 2024, som ägde rum på M.M:s begäran.

IV. Bedömning

20. För att besvara begäran om förhandsavgörande kommer jag inledningsvis kortfattat att behandla frågan om den kan tas upp till prövning. Därefter kommer jag att identifiera saken i målet och slutligen kommer jag att utveckla huruvida lagstiftningen om avstående från anspråk är förenlig med unionsrätten.

A. Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

21. I likhet med hur Italien har agerat i andra mål som gäller arvoderade domares och åklagares unionsrättsliga anspråk invänder Italien att förfarandet är ”konstruerat”, eftersom M.M. endast yrkar att erhålla en del av sina potentiella anspråk i syfte att kunna anhängiggöra ett mål hos en fredsdomare som endast är behörig att avgöra mål om mindre värden. Fredsdomaren har emellertid ett intresse av utgången i målet och bör därför betraktas vara jävig. Eftersom EU-domstolen emellertid redan har avvisat dessa invändningar i ett liknande mål⁹ kan de inte heller godtas i förevarande mål.

⁹ Dom av den 16 juli 2020, Governo della Repubblica italiana (Italienska fredsdomares ställning) (C-658/18, EU:C:2020:572, särskilt punkterna 56 och 60–62).

B. Precisering av begäran om förhandsavgörande

22. Det är emellertid nödvändigt att precisera föremålet för begäran om förhandsavgörande.

23. M.M. är en arvoderad åklagare. Om hon önskar fortsätta att tjänstgöra måste hon bli godkänd genom det bedömningsförfarande som föreskrivs i artikel 29 i lagstiftningsdekret nr 116. Härvid handlar det om ett muntligt prov med frågor om den arvoderade verksamheten.

24. Hennes ansökan om att delta i detta förfarande medförde emellertid enligt artikel 29.5 att hon måste avstå från alla anspråk, oavsett art, med anledning av den tidigare arvoderade uppdragsverksamheten. Den hänskjutande domstolen – och även jag – tolkar detta avstående på så sätt, att det handlar om de ytterligare anspråk utöver de per mål utbetalda schablonbeloppen, vilka arvoderade domare och åklagare hitintills blivit ersatta med. Avståendet skulle därför även omfatta den ytterligare ersättning som yrkats i det nationella målet och även de av domstolen redan erkända anspråken på semesterersättning, socialt skydd och tjänstepension.

25. Endast om M.M. *inte* blir godkänd i detta bedömningsförfarande kan hon enligt artikel 29.2 i lagstiftningsdekret nr 116 kräva skadestånd i form av en schablonersättning. Dessa anspråk beräknas på grundval av varaktigheten och omfattningen av hennes tidigare arvoderade uppdragsverksamhet, och inte utifrån den exakta omfattningen av potentiella anspråk som hon med framgång skulle kunna göra gällande enligt unionsrätten.

26. Om M.M. däremot på grundval av bedömningsförfarandet får fortsatt godkännande att utöva sin befattning, kommer hon att kunna fortsätta sin tjänstgöring till dess att hon fyller 70 år och kommer i framtiden att erhålla en lön som grundar sig på löneskalan för vissa andra anställda inom rättsväsendet. Den italienska lagstiftningen utesluter i detta fall ytterligare anspråk på ersättning för den tidigare verksamheten.

27. Begäran om förhandsavgörande syftar till att klargöra huruvida denna lagstiftning om avståendet från anspråk är otillåten, särskilt med hänsyn till att den står i strid mot direktiv 2003/88 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden, klausul 4 i ramavtalet om deltidsarbete och klausul 4 i ramavtalet om visstidsarbete. Även om ett åsidosättande av dessa bestämmelser i princip kan föranleda att arvoderade domare tillerkänns anspråk¹⁰, handlar målet vid den hänskjutande domstolen varken om arbetstid – till exempel avhandlas inte rätten till betald semester – eller om en deltidsanställning.

28. Den hänskjutande domstolen konstaterar snarare att M.M. är en visstidsanställd arbetstagare som gör gällande att hon är berättigad till en högre ersättning för tio brottmålsförhandlingar i vilka hon deltog som representant för åklagarmyndigheten.

29. Enligt den hänskjutande domstolen skulle omständigheterna att M.M. befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för en ordinarie åklagare som har samma arbetsuppgifter kunna konstituera anspråk. Hon erhöll emellertid endast 98 euro för varje förhandling medan en ordinarie åklagare skulle erhålla cirka 248 euro per dag, och staten skulle därutöver betala in sociala avgifter till ansvariga organ inom socialförsäkringsområdet.

¹⁰ Se dom av den 16 juli 2020, Governo della Repubblica italiana (Italienska fredsdomares ställning) (C-658/18, EU:C:2020:572, särskilt punkterna 113 och 163), och dom av den 7 april 2022, Ministero della Giustizia m.fl. (Italienska fredsdomares ställning) (C-236/20, EU:C:2022:263, särskilt punkterna 54 och 66).

30. Enligt klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete är det dock förbjudet att i fråga om arbetsvillkor behandla visstidsanställda mindre fördelaktigt än jämförbara tillsvidareanställda endast av den anledningen att de har en visstidsanställning, om detta inte motiveras på objektiva grunder.

31. Den hänskjutande domstolen uttalar sig i begäran om förhandsavgörande inte i vare sig frågan om huruvida eller i frågan om i vilken utsträckning skillnaderna i ersättning är motiverade.

32. EU-domstolen har däremot redan uttryckt tvivel om huruvida arvoderade domare fullt ut ska åtnjuta samma anställningsvillkor som ordinarie domare. Det kan nämligen inte uteslutas att mer gynnsamma anställningsvillkor för ordinarie domare, inbegripet även en högre lön, är motiverade med hänsyn till urvalsförfarandet och de uppgifter som de anförtros.¹¹ Jag har till och med uttryckt tvivel om att de två persongrupperna befinner sig i en jämförbar situation vad gäller ersättningen.¹²

33. Mot bakgrund av föreliggande uppgifter förefaller frågan snarare vara i vilken utsträckning särbehandlingen av de två grupperna kan anses vara motiverad.¹³ Principen om icke-diskriminering innebär nämligen inte bara att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns objektiva skäl för en sådan behandling¹⁴ utan snarare att en särbehandling ska stå i en rimlig proportion i förhållande till det ändamål som den aktuella behandlingen har.¹⁵ Domstolen har således redan slagit fast att det inte är tillåtet att helt utesluta arvoderade domare från systemet med rätten till betald semester samt samtliga former av system för socialt skydd och rätten till tjänstepension¹⁶ utan att det krävs att sådana anspråk tillgodoses i samma omfattning som avseende ordinarie domare.

34. Enligt klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete kan det i fråga om löner vara tillåtet att betala en högre lön till ordinarie domare och åklagare än till arvoderade domare och åklagare. Det utesluter emellertid inte att de senare på grund av att de erhåller jämförelsevis låga arvoden kan kräva en proportionerlig höjning av sina arvoden med stöd i denna bestämmelse. I detta avseende skulle den föreskrivna framtida ersättningen för de arvoderade domare och åklagare som efter bedömningsförfarandet godkänns i sina uppdrag tills vidare åtminstone kunna ge vägledning i fråga om vilken ersättning den italienska lagstiftaren anser vara rimlig för den aktuella uppdragsverksamheten.¹⁷

35. Den hänskjutande domstolen har emellertid inte ställt någon motsvarande fråga till domstolen. Detta är för övrigt logiskt, eftersom domstolen, som jag har nämnt, redan har bedömt frågan om jämförbarheten mellan arvoderade domare och ordinarie domare i Italien och huruvida en särbehandling är motiverad, samtidigt som domstolen överlätit åt de nationella domstolarna

¹¹ Dom av den 16 juli 2020, Governo della Repubblica italiana (Italienska fredsdomares ställning) (C-658/18, EU:C:2020:572, punkterna 158–162), och dom av den 7 april 2022, Ministero della Giustizia m.fl. (Italienska fredsdomares ställning) (C-236/20, EU:C:2022:263, punkterna 47 och 53).

¹² Mitt förslag till avgörande i målet Governo della Repubblica italiana (Italienska fredsdomares ställning) (C-658/18, EU:C:2020:33, punkt 108).

¹³ Se mitt förslag till avgörande i målet Governo della Repubblica italiana (Italienska fredsdomares rättsställning) (C-658/18, EU:C:2020:33, punkterna 103–111).

¹⁴ Dom av den 10 januari 2006, IATA och ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 95), och dom av den 12 juli 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punkt 70).

¹⁵ Dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 47). Se även mitt förslag till avgörande i de förenade målen Iberdrola och Gas Natural (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 och C-640/11, EU:C:2013:191, punkt 96) och de hänvisningar som anges däri.

¹⁶ Dom av den 7 april 2022, Ministero della Giustizia m.fl. (Italienska fredsdomares ställning) (C-236/20, EU:C:2022:263, punkt 53).

¹⁷ Se i detta avseende även punkterna 55–59 nedan.

att fatta de slutliga besluten i detta avseende.¹⁸ Eftersom det i begäran om förhandsavgörande inte framkommit några nya aspekter i förhållande till dessa tidigare domar när det gäller jämförelsen av de två grupperna av domare, finns det ingen anledning att förvänta sig någon kunskapsvinst genom att ställa denna fråga.

36. Eftersom begäran om förhandsavgörande inte ska (eller kan) klargöra huruvida, eller i vilken utsträckning, M.M:s lägre ersättning ska betraktas utgöra en oberättigad sämre behandling i den mening som avses i klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete, går det inte heller att se vilken betydelse som ska tillmätas artikel 31 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) om rätten till rättvisa arbetsförhållanden och artikel 34 om rätten till social trygghet och socialt stöd.

37. Artikel 17 i stadgan om rätten till egendom och artikel 47, i den del som artikel 47.1 skyddar rätten till ett effektivt rättsmedel, är emellertid i princip tillämpliga, eftersom den omtvistade italienska lagstiftningen om avståendet av anspråk är ägnad att ingripa i befintliga rättigheter och deras genomförande. Dessa bestämmelser, liksom artikel 288 FEUF, som också nämns i frågan, har emellertid redan tillräckligt konkretiserats genom klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete i förening med effektivitetsprincipen, vilket innebär att de inte behöver avhandlas separat.

38. Det återstår således endast att klargöra huruvida klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete och effektivitetsprincipen utgör hinder för bestämmelser i den italienska lagstiftningen som föreskriver att arvoderade domare [och åklagare] ska avstå från sina anspråk, vilka uppstått med anledning av en oberättigad negativ särbehandling i jämförelse med ordinarie domare [och åklagare] i samband med att arvoderade domare [och åklagare] ansöker om att delta i ett bedömningsförfarande för att få en tillsvidareanställning.

C. Om att arvoderade åklagare tvingas att avstå från sina anspråk

39. I det nationella målet gör M.M. anspråk gällande på grund av att hon i egenskap av visstidsanställd arvoderad åklagare erhåller en lägre ersättning än en ordinarie åklagare. Enligt henne innebär det en diskriminering som inte är förenlig med klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete.

40. Jag kommer först att redogöra för arten av de anspråk som följer av klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete, därefter diskutera effekterna av den italienska bestämmelsen om avstående från anspråk mot bakgrund av effektivitetsprincipen och slutligen behandla praxis avseende klausul 5 i ramavtalet som, enligt vad Italien har anfört, ligger till grund för bestämmelsen om avstående från anspråk.

1. Anspråk som kan göras gällande enligt klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete

41. Enligt klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete får visstidsanställda vad gäller anställningsvillkoren inte behandlas mindre fördelaktigt än jämförbara tillsvidareanställda enbart på grund av att de har ett avtal på viss tid eller en visstidsanställning, om detta inte motiveras på objektiva grunder.

¹⁸ Dom av den 16 juli 2020, Governo della Repubblica italiana (Italienska fredsdomares ställning) (C-658/18, EU:C:2020:572, punkterna 148 och 162), och dom av den 7 april 2022, Ministero della Giustizia m.fl. (Italienska fredsdomares ställning) (C-236/20, EU:C:2022:263, punkterna 48 och 53).

42. Denna bestämmelse är direkt tillämplig och kan därför åberopas mot medlemsstaten i egenskap av arbetsgivare.¹⁹ Den omfattar anställningsvillkor inklusive lön och pensioner som härrör från anställningsförhållandet.²⁰

43. När visstidsanställda utan objektiv grund med avseende på sin lön behandlas mindre fördelaktigt än jämförbara tillsvidareanställda kan klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete utgöra grund för ett anspråk som syftar till att en visstidsanställd person ska ha rätt till lönekomponenter som endast tillsvidareanställda har rätt till enligt nationell rätt.²¹

44. Som jag redan har påpekat åligger det i princip de italienska domstolarna att fastställa huruvida och eventuellt i vilken utsträckning arvoderade åklagare kan göra gällande sådana anspråk med stöd av denna bestämmelse.²² Begäran om förhandsavgörande bygger emellertid på antagandet att det föreligger sådana anspråk, och avser begränsningar av möjligheterna att få ett anspråk av detta slag tillgodosett genom domstolsavgörande.

2. Effektivitetsprincipen

45. I unionsrätten finns visserligen inga bestämmelser om hur ett sådant anspråk ska tillgodoses, vilket innebär att medlemsstaterna har processuell autonomi i detta avseende. Likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen är emellertid tillämpliga. De nationella bestämmelserna får i synnerhet inte göra det praktiskt omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen).²³

46. Enligt artikel 29 i lagstiftningsdekret nr 116 är det inte helt omöjligt att göra ett eventuellt anspråk enligt klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete gällande. Om de berörda personerna varken lämnar in en ansökan om att delta i bedömningsförfarandet eller godtar schablonersättningen enligt artikel 29.2 första meningen när den arvoderade uppdragsverksamheten upphör, utgör bestämmelsen om avstående enligt artikel 29.5 eller artikel 29.2 tredje meningen inte hinder för en talan om ytterligare anspråk enligt klausul 4.1.

47. Om arvoderade domare och åklagare inte deltar i bedömningsförfarandet och endast godtar schablonersättningen enligt artikel 29.2 första meningen i lagstiftningsdekret nr 116 förefaller även bestämmelsen om avstående invändningsfri. I denna situation avstår de berättigade personerna, som trots allt är professionella jurister, frivilligt från att göra anspråk gällande som eventuellt är mer omfattande.

48. Arvoderade domare eller åklagare som deltar i bedömningsförfarandet, men som inte godkänns att fortsättningsvis få utöva sin befattning, beslutar däremot inte frivilligt att godta schablonersättningen enligt artikel 29.2 första meningen i lagstiftningsdekret nr 116. Deras mål är snarare att fortsätta arbeta inom rättsväsendet.

49. Ändå kan det inte uteslutas att denna schablonersättning inte når upp till de krav som effektivitetsprincipen ställer.

¹⁹ Dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkterna 60–68).

²⁰ Dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 134).

²¹ Se för ett liknande resonemang dom av den 13 september 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punkterna 47 och 48) och dom av den 22 december 2010, Gavieiro och Iglesias Torres (C-444/09 och C-456/09, EU:C:2010:819, punkt 50).

²² Se ovan punkt 31 och följande punkter.

²³ Dom av den 16 december 1976, Rewe-Zentralfinanz och Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punkt 5), och dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkterna 44 och 46).

50. Det kan visserligen antas att schablonbeloppet om 2 500 euro eller 1 500 euro för varje år av tidigare uppdragsverksamhet kan vara lägre än de anspråk som de berörda personerna kan göra gällande enligt klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete och enligt arbetstidsdirektivet. Vid sidan om de yrkanden om högre ersättning som framställts i det nationella målet, avseende vilka det ännu inte är fastställt om de kan medges och – för det fallet att de kan medges – i vilken omfattning, aktualiseras även de redan erkända anspråken på semesterersättning, socialt skydd och pensionsförmåner. Bara den årliga rätten till semesterersättning kan i fråga om en heltidstjänst redan uppgå till ett högre belopp än ersättningen för skada.²⁴

51. När de berörda personerna väljer att godta ersättningen för skada enligt artikel 29.2 första meningen i lagstiftningsdekret 116 behöver de däremot inte väcka talan vid domstol, och det förefaller inte heller som om en eventuell preskription av anspråken beaktas. I många fall kan därför det totala ersättningsbeloppet vara betydligt högre än de anspråk som de berörda personerna fortfarande kan göra gällande enligt klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete och arbetstidsdirektivet.

52. En sådan schablonisering av ersättningsanspråk kan motiveras av administrativ förenkling och rättssäkerhet, eftersom en omfattande prövning av alla enskilda fall skulle innebära avsevärda ansträngningar och svårigheter.²⁵ Det ingår i en bedömning av huruvida effektivitetsprincipens krav tillgodoses att sådana aspekter beaktas, eftersom denna princip inte kräver att anspråk som grundar sig på unionsrätten i obegränsad omfattning ska kunna förverkligas, utan endast att deras förverkligande inte ska hindras av betydande svårigheter. Denna princip tillåter således att av rättssäkerhetsskäl fastställa rimliga tidsfrister för att väcka talan.²⁶

53. Det åligger emellertid de nationella domstolarna att slutligt pröva huruvida schablonersättningen i samband med det obligatoriska avståendet enligt artikel 29 i lagstiftningsdekret 116 gör det orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten, det vill säga huruvida denna lagstiftning i slutändan är orimlig. De nationella domstolarna måste härvid ta hänsyn till alla relevanta omständigheter, såsom preskriptionstiderna eller omfattningen av eventuella ytterligare ersättningsanspråk.

54. Enligt vad som framkommit vid den muntliga förhandlingen fick emellertid hitintills nästan alla arvoderade domare och åklagare, bland dessa troligtvis också M.M., som deltog i bedömningsförfarandet, fortsätta att utöva sina befattningar. De erhåller inte någon schablonersättning enligt artikel 29.2 första meningen i lagstiftningsdekret nr 116, och de har följaktligen, i enlighet med artikel 29.5, i och med att de deltagit i bedömningsförfarandet i praktiken avstått från alla ytterligare anspråk som härrör från den tidigare arvoderade uppdragsverksamheten.

55. Detta framtvingade avstående från unionsrättsliga anspråk, särskilt sådana anspråk som grundas på klausul 4 i ramavtalet om visstidsarbete, är endast förenligt med effektivitetsprincipen om de godkända sökandena erhåller en skälig kompensation.

²⁴ Se dom av den 16 juli 2020, Governo della Repubblica italiana (Italienska fredsdomares ställning) (C-658/18, EU:C:2020:572, punkt 19).

²⁵ Se dom av den 26 september 2013, Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, punkt 70), och dom av den 19 juni 2014, Specht m.fl. (C-501/12–C-506/12, C-540/12 och C-541/12, EU:C:2014:2005, punkt 78).

²⁶ Dom av den 16 december 1976, Rewe-Zentralfinanz och Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punkt 5), och dom av den 21 december 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, punkt 98).

56. De sökande som får fortsätta arbeta i sina befattningar kommer visserligen att åtnjuta betydande fördelar, eftersom de kommer att kunna arbeta för en fast lön, och det fram till dess att de fyller 70 år, det vill säga praktiskt taget tills vidare. *Vid ett första påseende* framstår dessa arbetsvillkor emellertid bara som en motprestation för deras framtida arbete inom rättsväsendet.

57. Italien anser emellertid att dessa villkor inkluderar en skälig kompensation. Detta framgår särskilt av den omständigheten att nyutnämnda arvoderade domare och åklagare inte har samma arbetsvillkor som de sökande som har blivit godkända i bedömningsförfarandet.

58. M.M. har däremot på ett övertygande sätt gjort gällande att den framtida ersättningen inte kan betraktas som en tillräcklig kompensation, särskilt vad gäller hennes pension, eftersom hon under återstående tid fram till pension inte kommer att kunna arbeta tillräckligt länge för att få rätt till pension. Även kommissionen har gjort gällande att kompensationen i högre grad måste inriktas på de nackdelar som har uppstått för de berörda personerna tidigare.

59. EU-domstolen har inte tillgång till de upplysningar som behövs för att den ska kunna avgöra vilken av dessa två uppfattningar som är den korrekta. Även frågan om huruvida arbetsvillkoren för de sökande som får fortsätta arbeta i sina befattningar innebär en skälig kompensation för det obligatoriska avståendet från ytterligare unionsrättsliga anspråk på grundval av deras tidigare uppdragsverksamhet måste prövas av de nationella domstolarna.

3. *Praxis avseende klausul 5 i ramavtalet om visstidsarbete*

60. Till skillnad från vad Italien har anfört framgår inte något annat av gällande rättspraxis om skadeståndsanspråk med anledning av åsidosättande av klausul 5 i ramavtalet om visstidsarbete.

61. Enligt klausul 5 i ramavtalet om visstidsarbete ska medlemsstaterna införa åtgärder för att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden. Vid sådant missbruk ska de därför vidta proportionerliga, tillräckligt effektiva och avskräckande åtgärder för att säkerställa att de bestämmelser som har antagits med stöd av ramavtalet får full verkan.²⁷

62. I detta avseende har domstolen gällande skolektorn konstaterat att det, förutom den i lag föreskrivna omvandlingen av en visstidsanställning till en tillsvidareanställning, inte är nödvändigt med ytterligare sanktioner för fall av missbruk genom användning av visstidsanställningar.²⁸ Det är i synnerhet inte nödvändigt att bevilja ytterligare ekonomisk ersättning till de berörda personerna i ett sådant fall.²⁹

63. Vid ett första påseende förefaller denna praxis rimma väl med den aktuella bestämmelsen om avstående, eftersom den endast hindrar åklagare vars visstidsanställning omvandlas till en tillsvidareanställning från att göra gällande anspråk avseende sina tidigare uppdrag.

²⁷ Dom av den 4 juli 2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 94), dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl. (C-378/0–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 158), dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/1–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 77), och dom av den 7 april 2022, Ministero della Giustizia m.fl. (Italienska fredsdomares ställning) (C-236/20, EU:C:2022:263, punkt 61).

²⁸ Dom av den 8 maj 2019, Rossato och Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387, punkterna 36, 37 och 40).

²⁹ Dom av den 8 maj 2019, Rossato och Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387, punkterna 41–43).

64. Vid en närmare granskning visar det sig emellertid att denna praxis inte kan tillämpas analogt, eftersom anspråk som kan göras gällande enligt klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete är av en helt annan karaktär än ersättningsanspråk som kan göras gällande enligt klausul 5.

65. De anspråk som kan göras gällande enligt klausul 4.1 i ramavtalet grundar sig på principen om icke-diskriminering, och deras räckvidd fastställs således konkret genom en jämförelse mellan en missgynnad grupp och en gynnad grupp. I enlighet med vad som framhävs av M.M. är anspråk som följer av klausul 4.1 i ramavtalet inte föremål för ovan nämnda praxis gällande skelsektorn.

66. ”Skadeståndsanspråk” med anledning av ett åsidosättande av klausul 5 i ramavtalet om visstidsarbete konstitueras däremot inte genom en sådan jämförelse. Det är inte heller fråga om kompensation för en skada, eftersom omfattningen av en sådan skada som uppstår till följd av ett missbruk av visstidsanställningar i regel inte kan fastställas.³⁰ Det rör sig snarare om sanktionsåtgärder som syftar till att förhindra ett missbruk av visstidsanställningar. Medlemsstaterna har emellertid ett utrymme för skönsmässig bedömning avseende vilka sanktionsåtgärder som väljs, så länge dessa är ägnade att bekämpa missbruket på ett effektivt sätt.³¹

67. Klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete har därför också direkt effekt,³² vilket däremot inte gäller för dess klausul 5.1.³³

68. Den kombination av en omvandling av anställningsförhållanden och anspråk på ersättning för det fall att ett anställningsförhållande inte omvandlas som föreskrivs i artikel 29 i lagstiftningsdekret nr 116 kan således utgöra en effektiv och lämplig åtgärd för att beivra missbruk av visstidsanställningar avseende arvoderade domare och åklagare i den mening som avses i klausul 5 i ramavtalet om visstidsarbete. Denna verkan av bestämmelsen motiverar emellertid inte nödvändigtvis att anspråk som följer av klausul 4.1 avseende tidigare verksamhet helt ska uteslutas.

V. Förslag till avgörande

69. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen ska besvara begäran om förhandsavgörande enligt följande:

Klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete som ingicks den 18 mars 1999 och 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, jämförd med effektivitetsprincipen, ska tolkas på så sätt

- att den inte utgör hinder för en lagstiftning enligt vilken en arvoderad åklagare tvingas att avstå från anspråk som följer av klausul 4.1 avseende sina tidigare uppdrag i denna befattning för att kunna delta i ett bedömningsförfarande som gör det möjligt för honom eller henne att i framtiden inneha denna befattning tills vidare fram till dess att han eller hon fyller 70 år och med fast lön under förutsättning att de framtida anställningsförhållandena – utöver förmånen

³⁰ Se i detta avseende dom av den 7 mars 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, punkterna 46–50).

³¹ Dom av den 8 maj 2019, Rossato och Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387, punkterna 24 och 25), och dom av den 7 april 2022, Ministero della Giustizia m.fl. (Italienska fredsdomares ställning) (C-236/20, EU:C:2022:263, punkt 58).

³² Dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkterna 60–68).

³³ Dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkterna 70–80).

att få fortsätta arbeta i sin befattning – innebär en skälig kompensation för de anspråk som han eller hon var tvungen att avstå från, och

- att bestämmelsen inte utgör hinder för en sådan lagstiftning i den mån lagstiftningen innebär att en skälig schablonersättning för tidigare uppdrag beviljas för det fall bedömningsförfarandet utmynnar i ett beslut som innebär att den arvoderade åklagaren inte längre får fortsätta arbeta i denna befattning, om denna arvoderade åklagare omfattas av begreppet ”visstidsanställd arbetstagare”