



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 22 februari 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Socialpolitik – Direktiv 1999/70/EG – Ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP – Avtal om visstidsanställning i offentlig sektor – Kontraktsanställda arbetstagare med icke-fast tillsvidareanställning – Klausulerna 2 och 3 – Tillämpningsområde – Begreppet ’visstidsanställd’ – Klausul 5 – Åtgärder som syftar till att förhindra och beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar – Likvärdiga lagliga åtgärder”

I de förenade målen C-59/22, C-110/22 och C-159/22,

angående flera beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Överdomstolen i den autonoma regionen Madrid, Spanien), av den 22 december 2021, den 21 december 2021 respektive den 3 februari 2022, som inkom till domstolen den 27 januari, den 17 februari respektive den 3 mars 2022, i målen

MP

mot

Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (C-59/22),

och

IP

mot

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (C-110/22),

och

IK

mot

Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid (C-159/22),

meddelar

* Rättegångsspråk: spanska.

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av tillförordnade avdelningsordföranden P.G. Xuereb samt domarna A. Kumin (referent) och I. Ziemele,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid och Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid, genom A. Caro Sánchez, i egenskap av ombud
- Spaniens regering, genom M.J. Ruiz Sánchez, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom I. Galindo Martín, D. Recchia och N. Ruiz García, samtliga 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 2, 3 och 5 i ramavtalet om visstidsarbete, vilket ingicks den 18 mars 1999 (nedan kallat ramavtalet) och 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).
- 2 Respektive begäran har framställts i följande mål: I mål C-59/22 mellan MP och Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (Regionsregeringens ministerium, avdelningen för rättsliga och inrikes frågor, i regionen Madrid, Spanien), i mål C-110/22, mellan IP och Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (Rikstäckande universitet för distansundervisning, Spanien) och slutligen i mål C-159/22, mellan IK och Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid (Madridkontoret för social omsorg i den autonoma regionen Madrid, Spanien). Målen gäller hur anställningsförhållandet mellan dessa parter och respektive offentlig förvaltning ska kvalificeras.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 1999/70

- 3 Skäl 17 i direktiv 1999/70 har följande lydelse:

”När det gäller de uttryck som används i ramavtalet utan att särskilt definieras i detta, ger detta direktiv medlemsstaterna möjlighet att definiera uttrycken i enlighet med nationell lagstiftning och praxis, på samma sätt som är möjligt när det gäller andra direktiv som har antagits på det sociala området och där liknande uttryck används, förutsatt att dessa definitioner respekterar innehållet i ramavtalet.”

- 4 I artikel 2 första stycket i detta direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv [och] är skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att när som helst kunna garantera de resultat som åläggs genom detta direktiv. ...”

Ramavtalet

- 5 Klausul 2 i ramavtalet har rubriken ”Räckvidd” och lyder som följer:

- ”1. Detta avtal gäller visstidsanställda som har ett anställningskontrakt eller ett anställningsförhållande, enligt definitionerna i lagar, kollektivavtal eller praxis i varje medlemsstat.
2. Medlemsstaterna, efter samråd med arbetsmarknadens parter, och/eller arbetsmarknadens parter kan besluta att detta avtal inte skall gälla
 - a) inledande yrkesutbildning och lärlingsutbildning, eller
 - b) anställningskontrakt eller anställningsförhållanden som har ingåtts inom ramen för särskild offentlig eller offentligt finansierad utbildning, integrering och program för yrkesomskolning.”

- 6 Klausul 3 i ramavtalet har rubriken ”Definitioner” och där föreskrivs följande:

”I detta avtal avses med

1. *visstidställd*: 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.

...”

7 I klausul 5 i ramavtalet, med 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.”

Spansk rätt

Konstitutionen

- 8 I artikel 23.2 i Constitución española (den spanska konstitutionen) (nedan kallad konstitutionen) stadgas att envar medborgare ”har rätt att, med iakttagande av likabehandlingsprincipen, få tillträde till offentliga uppdrag och anställningar under förutsättning att lagstadgade krav härför är uppfyllda”.
- 9 I artikel 103.3 i konstitutionen stadgas bland annat att offentliganställda tjänstemäns ställning ska regleras i lag samt att tillträde till offentlig anställning ska ske med tillämpning av principerna om förtjänst och skicklighet.

Lagstiftning som reglerar avtal om visstidsanställning

– Lagen om arbetstagares ställning

- 10 I artikel 15.3 i Real Decreto Legislativo 2/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (kungligt lagstiftningsdekret 2/2015 om ändring av lagen om arbetstagares ställning), av den 23 oktober 2015 (BOE nr 255, av den 24 oktober 2015, s. 100224), i den lydelse som är tillämplig på de faktiska omständigheterna i de nationella målen, (nedan lagen om arbetstagares ställning) föreskrivs att ”avtal om visstidsanställning som ingåtts genom kringgående av lagen ska presumeras ha ingåtts för obestämd tid”.
- 11 I artikel 15.5 i lagen om arbetstagares ställning föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar bestämmelserna i punkterna 1 a, 2 och 3, ska arbetstagare som under en period om 30 månaders har varit anställda under en period som överstiger 24 månader, med eller utan avbrott, på samma eller olika tjänster inom samma företag eller grupp av företag, genom två eller flera

avtal om visstidsanställning, antingen direkt eller genom bemanningsföretag, i samma eller olika anställningsform för tidsbegränsade anställningar, förvärva ställning som fast anställd arbetstagare. ...”

- 12 Tillägsbestämmelse 15 till lagen om arbetstagares ställning avser ”tillämpning av tidsbegränsade kontrakt för utförande av en viss uppgift eller tjänst och begränsningar av på varande följande kontrakt inom offentlig förvaltning”. I denna tillägsbestämmelse preciseras att åsidosättande av dessa begränsningar inom ”offentliga förvaltningar och... offentliga organ som har koppling till eller är beroende av sådana förvaltningar” inte utgör hinder för ”tillämpningen av de grundlagsstadgade principerna om likabehandling, förtjänst och skicklighet som ska gälla för tillträde till offentlig anställning. Sådana åsidosättanden utgör inte heller hinder för skyldigheten att tillsätta de aktuella tjänsterna genom ordinarie förfaranden i enlighet med bestämmelserna i tillämpliga regelverk” så att ”arbetstagaren behåller sin tjänst fram till tidpunkten då den tillsätts med tillämpning av de ovannämnda förfarandena, vilket medför att anställningsförhållandet upphör såvida inte den berörde arbetstagaren får en offentlig anställning efter att ha genomgått ett motsvarande urvalsförfarande med godkänt resultat”.

– EBEP

- 13 Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (konsoliderad version av lagen om grundläggande tjänsteföreskrifter för offentliganställda), godkänd genom Real Decreto Legislativo 5/2015 (kungligt lagstiftningsdekret nr 5/2015), av den 30 oktober 2015 (BOE nr 261, av den 31 oktober 2015, s. 103105), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i de nationella målen (nedan kallat EBEP), ändrades genom bland annat Real Decreto-ley 14/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (kungligt lagdekret 14/2021 om brådskande åtgärder för att minska antalet visstidstillningar inom den offentliga sektorn), av den 6 juli 2021 (BOE nr 161, av den 7 juli 2021, s. 80375), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i de nationella målen (nedan kallat kungligt lagdekret 14/2021).

- 14 I artikel 8 EBEP föreskrivs följande:

”1. Med offentliganställda avses personer som mot ersättning utför arbete inom den offentliga förvaltningen för att tillgodose allmänna intressen.

2. Offentliganställda indelas i följande kategorier:

a) tjänstemän,

b) tillfälligt anställda som inte är tjänstemän,

c) kontraktsanställda, som kan vara fast anställda med tillsvidareanställning eller visstidsanställning,

d) extraanställd personal.”

- 15 I artikel 11.1 och 11.3 EBEP anges följande:

”1. Med kontraktsanställd avses en person som med stöd av ett skriftligt anställningsavtal, oavsett vilka anställningsvillkor som föreskrivs i arbetsrättslig lagstiftning, utför arbete som avlönas av en offentlig förvaltning. Beroende på varaktigheten kan detta avtal avse fast anställning, tillsvidareanställning eller visstidsanställning.

...

3. Urvalsförfarandet för anställd personal ska vara offentligt och principerna om likabehandling, förtjänst och skicklighet ska under alla förhållanden tillämpas på förfarandet. Vid rekrytering av tillfälligt anställda ska även principen om skyndsamhet tillämpas på förfarandet för att tillgodose uttryckligen motiverade nödvändiga krav eller brådskande skäl.”

16 I artikel 55.1 EBEP föreskrivs följande:

”Envar medborgare som så önskar får ansöka om offentlig anställning i enlighet med de grundlagsstadgade principerna om likabehandling, förtjänst och skicklighet, bestämmelserna i denna lag och andra gällande regler i rättsordningen.”

17 Artikel 70 EBEP, vilken har rubriken ”Utllysning av offentlig anställning”, har följande lydelse:

”1. Det personalbehov som omfattas av ett budgetanslag och som ska täckas genom rekrytering av ny personal ska publiceras genom ett meddelande om utlysning av offentlig anställning eller tillgodoses genom ett annat liknande förfarande. Detta innebär att motsvarande urvalsförfaranden ska organiseras för de tjänster som ska tillsättas, för upp till ytterligare [tio procent], och att en frist ska fastställas för offentliggörandet av meddelandena. Under alla omständigheter ska utlysning av offentlig anställning eller ett liknande förfarande ske inom en frist på tre år som inte får förlängas.

2. Utllysning av offentlig anställning eller liknande förfarande, som varje år ska godkännas av förvaltningsmyndighetens ledningsorgan, ska offentliggöras i den relevanta officiella tidningen.

...”

18 Genom artikel 1.3 i kungligt lagdekret 14/2021 infördes tilläggsbestämmelse 17 till EBEP. Genom denna tilläggsbestämmelse föreskrivs för det första bland annat en skyldighet för offentliga förvaltningar att se till att alla former av oegentligheter undviks i avtal om visstidsanställningar och i samband med tillsättning av tillfälligt anställda som inte är tjänstemän. Nämnda tilläggsbestämmelse 17 föreskriver vidare att ”oegentligheter” på detta område innebär att ”relevant ansvar kan utkrävas i enlighet med gällande regler inom respektive offentlig förvaltning”. Samma tilläggsbestämmelse inför slutligen en rätt för arbetstagare att, utan att det påverkar eventuella andra eventuella ersättningar som föreskrivs i arbetsrättsliga bestämmelser, erhålla kompensation för en rättsstridig tillfällig anställning i form av en utbetalning av skillnaden mellan det maximala belopp som följer av tillämpningen av regeln om 20 dagars lön per tjänstgöringsår, dock högst en årslön, och den ersättning som ska utgå vid uppsägning av anställningsavtal. Kompensationen bli utkrävbar i samband med uppsägningen av avtalet och är begränsad till det avtal i förhållande till vilket bestämmelserna har åsidosatts.

– *Lagen om den allmänna spanska statsbudgeten avseende år 2017 och år 2018*

19 Tilläggsbestämmelse 43 i Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (lag 6/2018 om den allmänna spanska statsbudgeten avseende år 2018), av den 3 juli 2018 (BOE nr 161, av den 4 juli 2018, s. 66621), i den lydelse som var tillämplig på de faktiska omständigheterna i de nationella målen (nedan kallad lagen om den spanska statsbudgeten avseende år 2018), ersattes av tilläggsbestämmelse 34 i Ley 3/2017 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (lag 3/2017 om den allmänna spanska statsbudgeten

avseende år 2017), av den 27 juni 2017 (BOE nr 153, av den 28 juni 2017, s. 53787) (nedan kallad lagen om den spanska statsbudgeten avseende år 2017), och föreskriver bland annat att ställning som "icke-fast tillsvidareanställd" (trabajador indefinido no fijo) endast kan erhållas genom domstolsavgörande. I tilläggsbestämmelse 43 anges att "oegentligheter" som begås i samband med rekrytering av tillfälligt anställda av "organ med behörighet i personalfrågor inom offentliga förvaltningar och inom organ som utgör dessa förvaltningars operationella public service" innebär att ansvar kan utkrävas av "organ med behörighet i personalfrågor i enlighet med gällande regler inom respektive offentlig förvaltning".

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-59/22

- 20 MP arbetar sedan den 22 oktober 1994 vid brandförsvaret inom Comunidad de Madrid (den autonoma regionen Madrid, Spanien). Genom dom av den 27 december 2007 slog Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Överdomstolen i den autonoma regionen Madrid, Spanien), som är den hänskjutande domstolen, fast att MP:s anställning skulle anses som en "osammanhängande tillsvidareanställning (relación laboral indefinida discontinua)", från och med den tidpunkt då anställningen började.
- 21 Den 13 november 2020 begärde MP att Regionsregeringens ministerium, avdelningen för rättsliga och inrikes frågor, i den autonoma regionen Madrid dels skulle omkvalificera hennes anställningsavtal till ett avtal om fast anställning, dels tillerkänna henne en ersättning motsvarande den som föreskrivs i spansk rätt för uppsägning utan saklig grund. Den behöriga förvaltningen avslag begäran.
- 22 MP väckte då talan vid Juzgado de lo Social no 18 de Madrid (Arbetsdomstol nr 18 i Madrid, Spanien). Till stöd för sin talan framställde MP samma yrkanden som i begäran i föregående punkt. Genom dom av den 10 juni 2021 ogillades talan. MP överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen. Till stöd för sitt överklagande har MP gjort gällande att domens utfall, det vill säga att ogilla hennes talan, är följderna av ett åsidosättande av dels spansk rätt, dels av ramavtalet såsom detta tolkats i EU-domstolens praxis. MP anser att den lämpliga påföljden för förvaltningens missbruk av anställningsavtal som strider mot alla regler är att hennes anställningsförhållande ska anses permanent och att hon ska tillerkännas ersättning.
- 23 Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Överdomstolen i den autonoma regionen Madrid) är osäker på, för det första, om ramavtalet och särskilt dess klausul 5 är tillämpligt på en arbetstagare såsom MP som, alltsedan början av sitt anställningsförhållande, är bunden till en offentlig förvaltning genom ett avtal om icke-fast tillsvidareanställning. Samma domstol är vidare, för det andra, osäker på om spansk rätt gällande denna typ av avtal är förenlig med nämnda klausul och, för det tredje, om vilka slutsatser som ska dras av att spansk rätt eventuellt inte är förenlig med denna klausul. Av dessa skäl har Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Överdomstolen i den autonoma regionen Madrid) vilandeförklarat målet och ställt följande tolkningsfrågor:
 - ”1) Ska, i den mening som avses i klausul 2 i det ramavtal som utgör bilaga till [direktiv 1999/70], en arbetstagare som har en 'icke-fast tillsvidareanställning' (indefinido no fijo), så som det har beskrivits i detta beslut, anses vara en 'visstidsanställd' arbetstagare som omfattas av ramavtalets tillämpningsområde och i synnerhet klausul 5 i detta ramavtal?

- 2) Om fråga 1 besvaras jakande, ska det, i den mening som avses i klausul 5 i ramavtalet ..., anses ha förelegat ett 'användande av på varandra följande' visstidsanställningar eller successiva förnyelser när det rör sig om en arbetstagare som har en icke-fast tillsvidareanställning (indefinido no fijo) vid en offentlig myndighet och det i anställningsavtalet inte anges hur länge anställningen ska vara, utan anställningstidens längd är beroende av när tjänsten utlyses och tillsätts, varvid anställningen upphör, när tjänsten inte har utlysts mellan den tidpunkt då anställningsförhållandet började och det första halvåret 2021?
- 3) Ska klausul 5 i [ramavtalet] tolkas så, att den utgör hinder för en tolkning av artikel 15.5 i Estatuto de los Trabajadores (lagen om arbetstagare) (som syftar till att genomföra direktivet och därför föreskriver att på varandra följande visstidsanställningar sammanlagt får omfatta högst 24 månader under en referensperiod på 30 månader), enligt vilken perioder med icke-fasta tillsvidareanställningar (indefinido no fijo) inte räknas med, eftersom det i det fallet inte finns någon tillämplig begränsning för de anställningarna, varken beträffande deras varaktighet eller antal eller grund för förnyelse eller för på varandra följande anställningar?
- 4) Utgör klausul 5 i [ramavtalet] hinder för en nationell lagstiftning som inte föreskriver någon gräns (varken beträffande antal, varaktighet eller grunder) för uttryckliga eller underförstådda förnyelser av ett visst visstidsanställningskontrakt, som en icke-fast tillsvidareanställning (indefinido no fijo) i den offentliga sektorn, utan bara föreskriver en gräns för hur länge denna anställning får vara tillsammans med andra på varandra följande visstidsanställningar?
- 5) Mot bakgrund av att den spanska lagstiftaren inte har föreskrivit någon begränsning av uttryckliga eller underförstådda förnyelser av icke-fasta tillsvidareanställningar (indefinido no fijo), ska det anses utgöra ett åsidosättande av klausul 5 i [ramavtalet] om en arbetstagare i den offentliga sektorn, som i förevarande mål, har en icke-fast tillsvidareanställning för vilken det aldrig angetts eller preciserats hur länge den ska vara och den har förlängts fram till år 2021 utan att det genomförts något uttagningsprov för att tillsätta tjänsten och få den tidsbegränsade anställningen att upphöra?
- 6) Kan den nationella lagstiftningen anses innehålla åtgärder som i tillräcklig mån avskräcker från att använda på varandra följande visstidsanställningar eller förnyelser av visstidsanställningar som strider om klausul 5 i ramavtalet, som uppfyller kraven i EU-domstolens praxis i dom av den 7 mars 2018 i mål C-494/16, Santoro, och dom av den 8 maj 2019 i mål C-494/17, Rossato, vad beträffar gottgörelse för den skada som arbetstagaren har lidit genom att återställa ett tidigare tillstånd vilket rubbats (restitutio in integrum), när den bara föreskriver en bestämd objektiv ersättning (20 dagars lön per tjänsteår, dock högst en årslön), men inte föreskriver någon ytterligare ersättning för att till fullo gottgöra den skada som uppstått, om den överstiger det beloppet?
- 7) Kan den nationella lagstiftningen anses innehålla åtgärder som i tillräcklig mån avskräcker från att använda på varandra följande visstidsanställningar eller förnyelser av visstidsanställningar som strider om klausul 5 i ramavtalet, som uppfyller kraven i EU-domstolens praxis i dom av den 7 mars 2018 i mål C-494/16, Santoro, och dom av den 8 maj 2019 i mål C-494/17, Rossato, vad beträffar gottgörelse för den skada som arbetstagaren har lidit, när den bara föreskriver att ersättning ska utgå när anställningen upphör på grund av att tjänsten har tillsatts, men inte föreskriver någon ersättning medan anställningen varar som alternativ till att slå fast att det rör sig om en tillsvidareanställning? I ett mål i vilket det bara är arbetstagarens ställning som fast anställd som ifrågasätts, men

anställningen inte har upphört, är det då nödvändigt att tillerkänna en ersättning för den skada som uppstått på grund av anställningens tillfälliga karaktär, som alternativ till att fastställa att det rör sig om en fast anställning?

- 8) Kan den nationella lagstiftningen anses innehålla tillräckliga åtgärder för att avskräcka offentliga myndigheter från att använda sig av på varandra följande anställningar eller förnyelser av visstidsanställningar som strider mot klausul 5 i ramavtalet och som syftar till att förhindra och beivra att arbetsgivaren missbrukar visstidsanställningar med avseende på andra arbetstagare i framtiden, som uppfyller de krav som domstolen har slagit fast i dom av den 7 mars 2018 i mål C-494/16, Santoro, och dom av den 8 maj 2019 i mål C-494/17, Rossato, när dessa åtgärder utgörs av vissa lagbestämmelser som införts från och med 2017 (tilläggsbestämmelse 34 i Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (lag 3/2017 av den 27 juni 2017 om den allmänna spanska statsbudgeten avseende år 2017), tilläggsbestämmelse 43 i Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (lag 6/2018 av den 3 juli 2018 om den allmänna spanska statsbudgeten avseende år 2018) och kungligt lagdekret 14/2021 ...), i vilka det föreskrivs att ansvar ska utkrävas för 'oegentligheter', utan att det anges något konkret fall där ansvar ska utkrävas på annat sätt än genom en allmän hänvisning till bestämmelser, vilka inte närmare preciseras, och utan att det finns något konkret exempel på ansvarsutkrävande i de tusentals domar i vilka det slagits fast att arbetstagare har icke-fasta tillsvidareanställningar (indefinido no fijo) på grund av åsidosättande av bestämmelserna om visstidsanställningar?
- 9) För det fall att dessa bestämmelser anses tillräckligt avskräckande, kan de mot bakgrund av att de infördes först år 2017 tillämpas för att förhindra att anställningar omvandlas till tillsvidareanställningar när kraven för en sådan omvandling på grund av åsidosättande av klausul 5 i ramavtalet slogs fast tidigare än så eller skulle det innebära en retroaktiv och expropriation tillämpning av de bestämmelserna?
- 10) För det fall att det inte anses finnas tillräckligt avskräckande åtgärder i den spanska lagstiftningen, ska följderna av att en offentlig arbetsgivare åsidosätter klausul 5 i [ramavtalet], vara att anställningen anses vara en icke-fast tillsvidareanställning (indefinido no fijo) eller ska arbetstagaren anses vara fullständigt fast anställd?
- 11) Ska en omvandling av en anställning till en fast anställning i enlighet med [ramavtalet] och den praxis vid EU-domstolen där det direktivet har tolkats, ske även om den anses strida mot artiklarna 23.2 och 103.3 i Constitución Española (den spanska konstitutionen), om dessa grundlagsbestämmelser tolkas så, att ett tillträde till en offentlig anställning, inklusive kontraktsanställning, bara kan ske efter att en sökande har genomgått ett uttagningsprov i konkurrens med andra där principerna om likabehandling, förtjänst, skicklighet och offentlighet iakttagas?
- 12) Ska en omvandling av anställningen till en fast anställning för en viss arbetstagare inte tillämpas på grund av att det i lag föreskrivs ett förfarande för omvandling av visstidsanställningar och den tjänst som arbetstagaren tjänstgör på utlyses offentligt för att tillsättas, med beaktande av att det vid ett sådant förfarande ska säkerställas att 'principerna om likabehandling, förtjänst, skicklighet och offentlighet iakttagas' och den arbetstagare som varit föremål för på varandra följande anställningar eller förnyade visstidsanställningar inte kan omvandla sin anställning på grund av att tjänsten tilldelas en annan person, varvid arbetstagarens anställning upphör med en ersättning som beräknas på grundval av 20 dagars lön per tjänsteår upp till gränsen på en årslön?

- 13) Har arbetstagaren, även om denne inte blir uppsagd, rätt till en ersättning som uppgår till detta eller ett högre belopp och som ska fastställas av domstol om den inte fastställs i lag, på grund av användning av på varandra följande anställningar eller förnyelser av anställningar i strid med klausul 5 [i ramavtalet]?
- 14) Påverkas det ovan sagda på något sätt, och i så fall hur, av att det rör sig om en osammanhängande tillsvidareanställning (laboral indefinida discontinua), när denna har tagit sig uttryck i ett stort antal visstidsanställningar, säsong efter säsong, enligt vad som framgår av arbetstagarens överklagande?"

Mål C-110/22

- 24 IP tjänstgör sedan den 11 februari 1994 hos UNED i egenskap av "ansvarig för videoproduktion" med stöd av på varandra följande visstidsanställningskontrakt.
- 25 Genom dom av den 29 september 2001 fastställde Juzgado de lo Social no 15 de Madrid (Arbetsdomstol nr 15 i Madrid, Spanien) hans ställning som arbetstagare med en icke-fast tillsvidareanställning. Tjänsten som klaganden i det nationella målet innehade i denna egenskap ansågs förvisso som vakant av UNED, men vid tidpunkten då nämnde klagande väckte talan vid Juzgado de lo Social nº 42 de Madrid (Arbetsdomstol nr 42 i Madrid, Spanien) hade tjänsten dock ännu inte utlysts. Inför nämnda domstol yrkade klaganden att det skulle fastställas att han hade rätt att inneha denna tjänst i egenskap av tillsvidareanställd arbetstagare, och i andra hand att han skulle tilldelas tjänsten genom uttagningsprov på grundval av meriter. Klagandens yrkanden ogillades genom dom av den 1 juni 2021. Samma klagande överklagade domen till Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Överdomstolen i den autonoma regionen Madrid, Spanien) som är hänskjutande domstol.
- 26 Till stöd för sitt överklagande har IP gjort gällande att bestämmelser i dels spansk rätt, dels i ramavtalet såsom detta tolkats i EU-domstolens praxis har åsidosatts. Klaganden anser att den enda möjliga rättsföljden av ett sådant åsidosättande är att hans anställningsförhållande ska anses som en tillsvidareanställning i enlighet med EU-domstolens praxis.
- 27 Den hänskjutande domstolen har preciserat att då direktiv 1999/70 ännu inte var tillämpligt i tidsmässigt hänseende (*ratione temporis*) på visstidsanställningskontrakt som ingåtts innan år 2001, avser föremålet för tvisten i det nationella målet endast omständigheter som i tiden infaller efter domen av den 29 september 2001.
- 28 Till skillnad från vad UNED har hävdad inom ramen för förfarandet i det nationella målet kan, enligt den hänskjutande domstolen, "doktrinen om *acte clair*" inte tillämpas. Då EU-domstolen inte fått någon tillräcklig förklaring av hur begreppet "arbetstagare med icke-fast tillsvidareanställning" ska förstås, är det inte möjligt att anse att EU-domstolen, i domen av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (C-726/19, EU:C:2021:439), slagit fast att ett erkännande av ställningen som arbetstagare med icke-fast tillsvidareanställning var tillräckligt för att ersätta den skada som den berörde arbetstagaren lidit.

29 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Överdomstolen i den autonoma regionen Madrid) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska, i den mening som avses i klausul 2 i [ramavtalet], en arbetstagare som har en ’icke-fast tillsvidareanställning’ (indefinido no fijo), så som det har beskrivits i detta beslut, anses vara en ’visstidsanställd’ arbetstagare som omfattas av ramavtalets tillämpningsområde och i synnerhet klausul 5 i detta ramavtal?
- 2) Om fråga [1] besvaras jakande, ska det, i den mening som avses i klausul 5 i [ramavtalet], anses ha förelegat ett ’användande av på varandra följande’ visstidsanställningar eller successiva förnyelser när det rör sig om en arbetstagare som har en icke-fast tillsvidareanställning (indefinido no fijo) vid en offentlig myndighet och det i anställningsavtalet inte konkret anges hur länge anställningen ska vara, utan anställningstidens längd är beroende av när tjänsten utlyses och tillsätts, när tjänsten inte har utlysts mellan år 2002 och det första halvåret 2021?
- 3) Ska klausul 5 i [ramavtalet] tolkas så, att den utgör hinder för en tolkning av artikel 15.5 i Estatuto de los Trabajadores (lagen om arbetstagare) (som syftar till att genomföra direktiv [1999/70] och därför föreskriver att på varandra följande visstidsanställningar sammanlagt får omfatta högst 24 månader under en referensperiod på 30 månader), enligt vilken perioder med icke-fasta tillsvidareanställningar (indefinido no fijo) inte räknas med, eftersom det i det fallet inte finns någon tillämplig begränsning för de anställningarna, varken beträffande deras varaktighet eller antal eller grund för förnyelse eller för på varandra följande anställningar?
- 4) Utgör klausul 5 i [ramavtalet] hinder för en nationell lagstiftning som inte föreskriver någon gräns (varken beträffande antal, varaktighet eller grunder) för uttryckliga eller underförstådda förnyelser av ett visst visstidsanställningskontrakt, som en icke-fast tillsvidareanställning (indefinido no fijo) i den offentliga sektorn, utan bara föreskriver en gräns för hur länge denna anställning får vara tillsammans med andra på varandra följande visstidsanställningar?
- 5) Mot bakgrund av att den spanska lagstiftaren inte har föreskrivit någon begränsning av uttryckliga eller underförstådda förnyelser av icke-fasta tillsvidareanställningar (indefinido no fijo), ska det anses utgöra ett åsidosättande av klausul 5 i [ramavtalet] om en arbetstagare i den offentliga sektorn, som i förevarande mål, har en icke-fast tillsvidareanställning för vilken det aldrig angetts eller preciserats hur länge den ska vara och den har förlängts mellan åtminstone år 2002 (återinsättande i tjänst efter uppsägningen) och år 2021 utan att det genomförts något uttagningsprov för att tillsätta tjänsten och få den tidsbegränsade anställningen att upphöra?
- 6) Kan den nationella lagstiftningen anses innehålla åtgärder som i tillräcklig mån avskräcker från att använda på varandra följande visstidsanställningar eller förnyelser av visstidsanställningar som strider mot klausul 5 i ramavtalet, som uppfyller kraven i EU-domstolens praxis i dom av den 7 mars 2018 i mål C-494/16, Santoro, och dom av den 8 maj 2019 i mål C-494/17, Rossato, vad beträffar gottgörelse för den skada som arbetstagaren har lidit genom att återställa ett tidigare tillstånd vilket rubbats (*restitutio in integrum*), när den bara föreskriver en bestämd objektiv ersättning (20 dagars lön per tjänsteår, dock högst en årslön), men inte föreskriver någon ytterligare ersättning för att till fullo gottgöra den skada som uppstått, om den överstiger det beloppet?

- 7) Kan den nationella lagstiftningen anses innehålla åtgärder som i tillräcklig mån avskräcker från att använda på varandra följande visstidsanställningar eller förnyelser av visstidsanställningar som strider om klausul 5 i ramavtalet, som uppfyller kraven i EU-domstolens praxis i dom av den 7 mars 2018 i mål C-494/16, Santoro, och dom av den 8 maj 2019 i mål C-494/17, Rossato, vad beträffar gottgörelse för den skada som arbetstagaren har lidit, när den bara föreskriver att ersättning ska utgå när anställningen upphör på grund av att tjänsten har tillsatts, men inte föreskriver någon ersättning medan anställningen varar som alternativ till att slå fast att det rör sig om en tillsvidareanställning? I ett mål i vilket det bara är arbetstagarens ställning som fast anställd som ifrågasätts, men anställningen inte har upphört, är det då nödvändigt att tillerkänna en ersättning för den skada som uppstått på grund av anställningens tillfälliga karaktär, som alternativ till att fastställa att det rör sig om en fast anställning?
- 8) Kan den nationella lagstiftningen anses innehålla tillräckliga åtgärder för att avskräcka offentliga myndigheter från att använda sig av på varandra följande anställningar eller förnyelser av visstidsanställningar som strider mot klausul 5 i ramavtalet och som syftar till att förhindra och beivra att arbetsgivaren missbrukar visstidsanställningar med avseende på andra arbetstagare i framtiden, som uppfyller de krav som domstolen har slagit fast i dom av den 7 mars 2018 i mål C-494/16, Santoro, och dom av den 8 maj 2019 i mål C-494/17, Rossato, när dessa åtgärder utgörs av vissa lagbestämmelser som införts från och med 2017 (tilläggsbestämmelse 34 i Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (lag 3/2017 av den 27 juni 2017 om den allmänna spanska statsbudgeten avseende år 2017), tilläggsbestämmelse 43 i Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (lag 6/2018 av den 3 juli 2018 om den allmänna spanska statsbudgeten avseende år 2018) och kungligt lagdekret 14/2021 ...), i vilka det föreskrivs att ansvar ska utkrävas för 'oegentligheter', utan att det anges något konkret fall där ansvar ska utkrävas på annat sätt än genom en allmän hänvisning till bestämmelser, vilka inte närmare preciseras, och utan att det finns något konkret exempel på ansvarsutkrävande i de tusentals domar i vilka det slagits fast att arbetstagare har icke-fasta tillsvidareanställningar på grund av åsidosättande av bestämmelserna om visstidsanställningar?
- 9) För det fall att dessa bestämmelser anses tillräckligt avskräckande, kan de mot bakgrund av att de infördes först år 2017 tillämpas för att förhindra att anställningar omvandlas till tillsvidareanställningar när kraven för en sådan omvandling på grund av åsidosättande av klausul 5 i ramavtalet slogs fast tidigare än så eller skulle det innebära en retroaktiv och expropriation tillämpning av de bestämmelserna?
- 10) För det fall att det inte anses finnas tillräckligt avskräckande åtgärder i den spanska lagstiftningen, ska följden av att en offentlig arbetsgivare åsidosätter klausul 5 i [ramavtalet], vara att anställningen anses vara en icke-fast tillsvidareanställning (indefinido no fijo) eller ska arbetstagaren anses vara fullständigt fast anställd utan preciseringar?
- 11) Ska en omvandling av en anställning till en fast anställning i enlighet med [ramavtalet] och den praxis vid EU-domstolen där det direktivet har tolkats, ske enligt principen om unionsrättens företräde även om en sådan omvandling anses strida mot artiklarna 23.2 och 103.3 i Constitución Española (den spanska konstitutionen), om dessa grundlagsbestämmelser tolkas så, att ett tillträde till en offentlig anställning, inklusive kontraktsanställning, bara kan ske efter att en sökande har genomgått ett uttagningsprov i konkurrens med andra där principerna om likabehandling, förtjänst, skicklighet och offentlighet iakttas? Mot bakgrund av att en annan tolkning är möjlig, nämligen den som

Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen, Spanien) har gjort, ska principen om konform tolkning tillämpas på medlemsstatens grundlagsbestämmelser, vilket innebär att det är obligatoriskt att välja den tolkning som gör dessa bestämmelser förenliga med unionsrätten, vilket i förevarande fall innebär att artiklarna 23.2 och 103.3 i konstitutionen inte medför en skyldighet att tillämpa principerna om likabehandling, förtjänst och skicklighet vid rekrytering av kontraktsanställd personal?

- 12) Är det möjligt att inte tillämpa en omvandling av en anställning till en fast anställning i enlighet med [ramavtalet] och den praxis vid EU-domstolen där det direktivet har tolkats, om det innan en domstol fastställer en sådan omvandling i lag föreskrivs ett förfarande för omvandling av visstidsanställningar som ska genomföras under de kommande åren, vilket innebär att den tjänst som arbetstagaren innehar utlyses offentligt för att tillsättas, med beaktande av att det vid ett sådant förfarande ska säkerställas att 'principerna om fri konkurrens, likabehandling, förtjänst, skicklighet och offentlighet iakttas' och den arbetstagare som varit föremål för på varandra följande anställningar eller förnyade visstidsanställningar kan få sin tjänst omvandlad, men att det inte är säkert att så sker om den tilldelas en annan person, varvid arbetstagarens anställning upphör med en ersättning som beräknas på grundval av 20 dagars lön per tjänsteår upp till gränsen på en årslön?"

Mål C-159/22

- 30 IK tjänstgör sedan den 21 december 1998 vid Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid (Madridkontoret för social omsorg i den autonoma regionen Madrid) med stöd av på varandra följande visstidsanställningskontrakt. Mellan åren 1999 och 2010 gjordes ett avbrott i tjänstgöringen.
- 31 Den 14 oktober 2020 väckte IK talan vid Juzgado de lo Social nº 21 de Madrid (Arbetsdomstol nr 21 i Madrid, Spanien) med yrkande om att hans anställningsavtal med arbetsgivaren skulle erkännas som ett tillsvidareanställningsavtal och i andra hand att avtalet skulle anses som en icke-fast tillsvidareanställning. Genom dom av den 19 april 2021 ogillades talan.
- 32 IK överklagade denna dom till Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Överdomstolen i den autonoma regionen Madrid), som är hänskjutande domstol. Till stöd för sitt överklagande har IK gjort gällande att dels spansk rätt, dels klausul 5 i ramavtalet såsom denna tolkats av EU-domstolen har åsidosatts. IK har vidare anfört att den enda lösning som är förenlig med de krav som uppställs av unionsdomstolarna är att slå fast att hennes anställningsförhållande ska betraktas som en tillsvidareanställning och, i andra hand, att anställningsförhållandet är att anse som en icke-fast tillsvidareanställning.
- 33 Den hänskjutande domstolen har påpekat att föremålet för tvisten vid den nationella domstolen endast avser det senaste anställningsavtalet, det vill säga som tillfälligt anställd som inte är tjänsteman på en ledig tjänst, vilket ingicks den 1 augusti 2016 av parterna i det nationella målet och som förlängts åtminstone till och med dagen för den överklagade domen, det vill säga den 19 april 2021. Nämnda domstol har påpekat att enligt spansk rätt, i synnerhet domen från Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) av den 28 juni 2021, som meddelades för att genomföra klausul 5 i ramavtalet, såsom denna tolkats i domen av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (C-726/19, EU:C:2021:439), ska den berörda förvaltningen i förevarande fall anses ha missbrukat på varandra följande visstidsanställningskontrakt i strid med klausul 5. Förvaltningen har nämligen underlåtit att publicera ett meddelande där den vakanta tjänsten utlystes och har därigenom underförstått

förnyat det aktuella anställningsavtalet år efter år. Enligt samma domstol återstår det emellertid att fastställa huruvida rättsföljden av ett sådant åsidosättande ska vara att den berörda arbetstagaren betraktas som tillsvidareanställd.

34 Av samma skäl som dem som anges i punkt 28 ovan anser nämnda domstol att ”doktrinen om *acte clair*” inte ska tillämpas i förevarande fall.

35 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Överdomstolen i den autonoma regionen Madrid) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Kan den nationella lagstiftningen anses innehålla åtgärder som i tillräcklig mån avskräcker från att använda på varandra följande visstidsanställningar eller förnyelser av visstidsanställningar i strid med klausul 5 i ramavtalet, som uppfyller kraven i EU-domstolens praxis i dom av den 7 mars 2018 i mål C-494/16, Santoro, och dom av den 8 maj 2019 i mål C-494/17, Rossato, vad beträffar gottgörelse för den skada som arbetstagaren har lidit genom att återställa ett tidigare tillstånd vilket rubbats (*restitutio in integrum*), när den bara föreskriver en bestämd objektiv ersättning (20 dagars lön per tjänsteår, dock högst en årslön), men inte föreskriver någon ytterligare ersättning för att till fullo gottgöra den skada som uppstått, om den överstiger det beloppet?
- 2) Kan den nationella lagstiftningen anses innehålla åtgärder som i tillräcklig mån avskräcker från att använda på varandra följande visstidsanställningar eller förnyelser av visstidsanställningar i strid med klausul 5 i ramavtalet, som uppfyller kraven i EU-domstolens praxis i dom av den 7 mars 2018 i mål C-494/16, Santoro, och dom av den 8 maj 2019 i mål C-494/17, Rossato, vad beträffar gottgörelse för den skada som arbetstagaren har lidit, när den bara föreskriver att ersättning ska utgå när anställningen upphör på grund av att tjänsten har tillsatts, men inte föreskriver någon ersättning medan anställningen varar som alternativ till att slå fast att det rör sig om en tillsvidareanställning? I ett mål i vilket det bara är arbetstagarens ställning som fast anställd som ifrågasätts, men anställningen inte har upphört, är det då nödvändigt att tillerkänna en ersättning för den skada som uppstått på grund av anställningens tillfälliga karaktär, som alternativ till att fastställa att det rör sig om en fast anställning?
- 3) Kan den nationella lagstiftningen anses innehålla tillräckliga åtgärder för att avskräcka offentliga myndigheter från att använda sig av på varandra följande anställningar eller förnyelser av visstidsanställningar i strid med klausul 5 i ramavtalet, som syftar till att förhindra och beivra att arbetsgivaren missbrukar visstidsanställningar med avseende på andra arbetstagare i framtiden, som uppfyller de krav som domstolen har slagit fast i dom av den 7 mars 2018 i mål C-494/16, Santoro, och dom av den 8 maj 2019 i mål C-494/17, Rossato, när dessa åtgärder utgörs av vissa lagbestämmelser som införts från och med 2017 (tilläggsbestämmelse 34 i Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (lag 3/2017 av den 27 juni 2017 om den allmänna spanska statsbudgeten avseende år 2017), tilläggsbestämmelse 43 i Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (lag 6/2018 av den 3 juli 2018 om den allmänna spanska statsbudgeten avseende år 2018) och kungligt lagdekret 14/2021 ...), i vilka det föreskrivs att ansvar ska utkrävas för ’oegentligheter’, utan att det anges något konkret fall där ansvar ska utkrävas, mot bakgrund av de tusentals domar i vilka det slagits fast att arbetstagare har icke-fasta tillsvidareanställningar (*trabajadores indefinidos no fijos*) på grund av åsidosättande av bestämmelserna om visstidsanställningar?

- 4) För det fallet att den spanska lagstiftningen inte ska anses innehålla tillräckligt avskräckande åtgärder, ska följden av att en offentlig arbetsgivare åsidosätter klausul 5 i [ramavtalet], vara att anställningen anses vara en icke-fast tillsvidareanställning (indefinido no fijo) eller ska arbetstagaren anses vara fast anställd utan förbehåll?
- 5) Ska en omvandling av en anställning till en fast anställning i enlighet med [ramavtalet] och praxis vid EU-domstolen om tolkningen av detta direktiv, ske även om den anses strida mot artiklarna 23.2 och 103.3 i Constitución Española (den spanska konstitutionen), om dessa grundlagsbestämmelser tolkas så, att ett tillträde till en offentlig anställning, inklusive kontraktsanställning, bara kan ske efter att en sökande har genomgått ett selektivt uttagningsförfarande i konkurrens med andra kandidater där principerna om likabehandling, förtjänst, skicklighet och offentlighet iakttas? Mot bakgrund av att en annan tolkning är möjlig, nämligen den som Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen) har gjort, ska principen om konform tolkning tillämpas på medlemsstatens grundlagsbestämmelser, vilket innebär att det är obligatoriskt att välja den tolkning som gör dessa bestämmelser förenliga med unionsrätten, vilket i förevarande fall innebär att artiklarna 23.2 och 103.3 i konstitutionen inte medför en skyldighet att tillämpa principerna om likabehandling, förtjänst och skicklighet vid rekrytering av kontraktsanställd personal?
- 6) Är det möjligt att inte tillämpa en omvandling av en anställning till en fast anställning i enlighet med ramavtalet ... och praxis vid EU-domstolen om tolkningen av detta direktiv, om det innan en domstol fastställer en sådan omvandling i lag föreskrivs ett förfarande för omvandling av visstidsanställningar som ska genomföras under de kommande åren, vilket innebär att den tjänst som arbetstagaren innehar utlyses offentligt för att tillsättas, med beaktande av att det vid ett sådant förfarande ska säkerställas att 'principerna om fri konkurrens, likabehandling, förtjänst, skicklighet och offentlighet iakttas' och den arbetstagare som varit föremål för på varandra följande anställningar eller förnyade visstidsanställningar kan få sin tjänst omvandlad, men att det inte är säkert att så sker om den tilldelas en annan person, varvid arbetstagarens anställning upphör med en ersättning som beräknas till 20 dagars lön per tjänsteår, dock högst en årslön?"

Förfarandet vid domstolen

- 36 Domstolens ordförande beslutade den 27 april 2022 att förena målen C-59/22, C-110/22 och C-159/22 såvitt gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

EU-domstolens behörighet och huruvida respektive begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

- 37 Motparterna i mål C-59/22 och mål C-159/22 liksom den spanska regeringen anser att EU-domstolen saknar behörighet att besvara respektive begäran om förhandsavgörande. Respektive begäran ska därför under alla förhållanden avvisas.
- 38 Enligt nämnda motparter och den spanska regeringen saknar domstolen behörighet att avgöra respektive begäran om förhandsavgörande då de förutsätter en tolkning av nationell rätt.

- 39 Samma motparter och nämnda regering menar vidare att respektive begäran innebär att EU-domstolen ombeds att lämna ett rådgivande yttrande med allmän räckvidd beträffande begreppet "arbetstagare med icke-fast tillsvidareanställning" – som är ett uttryck specifikt för spansk rätt – med utgångspunkt i aspekter som domstolen redan uttalat sig om vid flertalet tillfällen.
- 40 Respektive begäran syftar närmare bestämt till att ifrågasätta två synsätt i domstolens fasta praxis, nämligen, för det första, att omvandling av ett anställningsavtal till ett "avtal om icke-fast tillsvidareanställning" utgör en lämplig påföljd vid missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt, och för det andra, att medlemsstaterna inte har någon skyldighet enligt ramavtalet att omvandla en visstidsanställning till en tillsvidareanställning om det finns interna regler som gör det möjligt att beivra och avskräcka från missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt.
- 41 Motparterna i mål C-59/22 och mål C-159/22 har vidare gjort gällande att den hänskjutande domstolen har utvidgat tvisteföremålen genom att i respektive begäran om förhandsavgörande ta med frågor som rör beviljande av ersättning till den berörda arbetstagaren. I dessa mål har klagandena emellertid endast begärt fastställelse av att deras anställningar ska anses vara tillsvidareanställningar. Begäran om förhandsavgörande i dessa mål ska därför avvisas i den del de avser frågor om beviljande av sådan ersättning då de avser ett hypotetiskt problem.
- 42 EU-domstolen erinrar i detta avseende om att det samarbetsystem som fastställs i artikel 267 FEUF grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen. I ett förfarande enligt den artikeln ankommer det på medlemsstaternas domstolar och inte på EU-domstolen att tolka nationella bestämmelser. Det ankommer vidare inte på EU-domstolen att uttala sig om nationella bestämmelserns förenlighet med bestämmelser i unionsrätten. Däremot är domstolen behörig att tillhandahålla den nationella domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som denna behöver för att pröva huruvida bestämmelser i nationell rätt är förenliga med unionsrätten (dom av den 25 oktober 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 43 Domstolen finner det likaså viktigt att erinra om att det, inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som införts genom artikel 267 FEUF, uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 3 juni 2021, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca-MIUR m.fl. (Universitetsforskare), C-326/19, EU:C:2021:438, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 44 Härav följer att frågor som rör tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. 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 eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se dom av den 3 juni 2021, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca-MIUR m.fl. (Universitetsforskare), C-326/19, EU:C:2021:438, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

- 45 Domstolen konstaterar att det i förevarande fall klart framgår av de uppgifter som den hänskjutande domstolen lämnat i de förenade målen C-59/22, C-110/22 och C-159/22 att klagandena i de nationella målen har ingått flera på varandra följande visstidsanställningskontrakt. I målen C-59/22 och C-110/22 har anställningsförhållandet redan omkvalificerats genom dom av den 27 december 2007 respektive genom dom av den 29 september 2001 och betraktas numera som en "icke-fast tillsvidareanställning". Detta till trots kvarstår enligt denna domstol fortfarande vissa oklarheter gällande bland annat huruvida en dylik typ av anställningsförhållande ska anses omfattas av ramavtalets tillämpningsområde enligt klausul 2 och klausul 3.
- 46 Det framgår vidare tvivelsutan av besluten att begära förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen anser att omkvalificering av ett anställningsförhållande som utgör missbruk till en "icke-fast tillsvidareanställning" inte utgör en åtgärd som i tillräcklig utsträckning beivrar det missbruk som det nämnda anställningsförhållandet ger uttryck för. Den hänskjutande domstolen kommer därför att inom ramen för de nationella målen behöva fastställa vilka nationella åtgärder som gör det möjligt att beivra missbruk av på varandra följande anställningsförhållanden i enlighet med de krav som uppställs i direktiv 1999/70.
- 47 Mot denna bakgrund framstår det inte som uppenbart att den tolkning av unionsrätten som den hänskjutande domstolen begärt, det vill säga av klausulerna 2, 3 och 5 i ramavtalet, helt skulle sakna samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet. Det framstår inte heller som uppenbart att de frågor som rör beviljande av ersättning enligt spansk rätt, såsom en åtgärd för att beivra missbruk av de på varandra följande anställningsförhållandena i enlighet med de krav som uppställs i direktiv 1999/70, skulle vara hypotetiska.
- 48 Påståendet att man genom respektive begäran om förhandsavgörande försöker ifrågasätta två synsätt i domstolens fasta praxis omfattas av prövningen i sak av dessa och saknar följaktligen relevans för domstolens behörighet att besvara dem eller för frågan om de kan upptas till sakprövning.
- 49 Genom den trettonde frågan i mål C-59/22 vill den hänskjutande domstolen få klarlagt om beviljande av ytterligare ersättning, utöver den som avses i den sjätte och den sjunde frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 samt i den första och den andra frågan i mål C-159/22, vilken ska fastställas av nationella domstolar, kan anses utgöra en lämplig åtgärd i den mening som avses i klausul 5 för att beivra missbruk av icke-fasta tillsvidareanställningar som förlängs efter varandra.
- 50 EU-domstolen erinrar härvid om följande. Eftersom beslutet om hänskjutande utgör grunden för det förfarande som införts genom artikel 267 FEUF och som genomförs inför EU-domstolen måste den nationella domstolen, i själva beslutet, klargöra den faktiska och rättsliga bakgrunden till det nationella målet och åtminstone i någon mån förklara varför den begär en tolkning av just de angivna unionsbestämmelserna samt redogöra för det samband som den har funnit föreligga mellan dessa bestämmelser och den i det målet tillämpliga nationella lagstiftningen (dom av den 5 maj 2022, Universiteit Antwerpen m.fl., C-265/20, EU:C:2022:361, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 51 Dessa kumulativa krav avseende innehållet i en begäran om förhandsavgörande anges uttryckligen i artikel 94 i domstolens rättegångsregler, vilka den hänskjutande domstolen förväntas ha kännedom om och måste iaktta ytterst noggrant inom ramen för det samarbete som har inrättats genom artikel 267 FEUF, och vilka det erinras om i Europeiska unionens domstols

rekommendationer till nationella domstolar om begäran om förhandsavgörande (EUT C 380, 2019, s. 1) (dom av den 5 maj 2022, Universiteit Antwerpen m.fl., C-265/20, EU:C:2022:361, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

- 52 Det ska även påpekas att uppgifterna i begäran om förhandsavgörande inte bara ska göra det möjligt för domstolen att lämna användbara svar, utan också ska ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol. Det åligger EU-domstolen att värna denna möjlighet, eftersom det enligt sistnämnda bestämmelse endast är begäran om förhandsavgörande som delges de berörda parterna, åtföljd av en översättning till det officiella språket i varje medlemsstat, och inte de handlingar i det nationella målet som eventuellt översänts till EU-domstolen av den hänskjutande domstolen (dom av den 5 maj 2022, Universiteit Antwerpen m.fl., C-265/20, EU:C:2022:361, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 53 Domstolen konstaterar emellertid att begäran om förhandsavgörande i mål C-59/22 inte innehåller någon förklaring till den ersättning som avses i den trettonde frågan. Det redogörs inte heller för innehållet i relevanta bestämmelser eller relevant rättspraxis gällande denna ersättning i spansk rätt.
- 54 Den trettonde frågan i mål C-59/22 kan därför inte tas upp till sakprövning.
- 55 Vad gäller den fjortonde frågan i mål C-59/22 gör EU-domstolen följande bedömning. Den hänskjutande domstolen vill genom denna fråga få klarhet i huruvida det faktum att klaganden i det nationella målet anställts med stöd av en ”osammanhängande” tillsvidareanställning har någon inverkan på svaret på tolkningsfrågorna. Trots att det framgår av handlingarna i målet att avtal gällande ”kontraktsanställd personal med osammanhängande tillsvidareanställningar på deltid” ingår i kategorin icke-fasta tillsvidareanställningar i spansk rätt, lämnar den hänskjutande domstolen inte några uppgifter om innehållet i relevanta bestämmelser eller relevant rättspraxis gällande denna ställning i spansk rätt. Nämnda domstol förklarar inte heller skälen till att den anser att denna ställning kan inverka på tolkningen av klausulerna 2, 3 och 5 i ramavtalet.
- 56 Mot bakgrund av den rättspraxis som omnämns i punkterna 50–52 ovan kan den fjortonde frågan i mål C-59/22 därför inte tas upp till sakprövning.
- 57 Det följer av föregående överväganden att domstolen är behörig att besvara respektive begäran om förhandsavgörande och att respektive begäran kan upptas till sakprövning med undantag för den trettonde och fjortonde frågan i mål C-59/22.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22

- 58 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 för att få klagad huruvida klausulerna 2 och 3 i ramavtalet ska tolkas så, att en arbetstagare med icke-fast tillsvidareanställning ska anses visstidsanställd i den mening som avses i ramavtalet och att vederbörande därmed omfattas av ramavtalets tillämpningsområde.

- 59 Domstolen påpekar härvid att enligt fast rättspraxis framgår det av ordalydelsen i klausul 2.1 att ramavtalet har ett vidsträckt tillämpningsområde, eftersom det allmänt avser "visstidsanställda som har ett anställningskontrakt eller ett anställningsförhållande, enligt definitionerna i lagar, kollektivavtal eller praxis i varje medlemsstat". Definitionen av begreppet "visstidsanställd", i den mening som avses i klausul 3 led 1 i ramavtalet, omfattar dessutom alla arbetstagare, utan att någon åtskillnad görs beroende på om arbetstagaren är anställd av en offentlig eller en privat arbetsgivare och oberoende av hur avtalet kvalificeras enligt nationell rätt (dom av den 3 juni 2021, Servicio Aragónés de Salud, C-942/19, EU:C:2021:440, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 60 Domstolen erinrar vidare om att klausul 3 led 1 i ramavtalet – såsom klart framgår av dess titel och ordalydelse – inskränker sig till att definiera begreppet visstidsanställd och att ange vad som är kännetecknande för ett avtal om visstidsanställning, nämligen att tidpunkten för avtalets upphörande fastställs 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" (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juli 2014, Fiamingo m.fl., C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 46).
- 61 Ramavtalet är följaktligen tillämpligt på samtliga arbetstagare som utför arbete mot ersättning inom ramen för ett anställningsförhållande som ingåtts för en viss tid med deras arbetsgivare, under förutsättning att arbetstagarna är bundna av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande i den mening som avses i nationell rätt och med förbehåll för medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning enligt klausul 2.2 i ramavtalet att besluta huruvida ramavtalet ska gälla vissa kategorier av anställningsavtal och anställningsförhållanden och med förbehåll för att ramavtalet enligt fjärde stycket i dess inledning inte gäller inhyrda arbetstagare (dom av den 3 juni 2021, Servicio Aragónés de Salud, C-942/19, EU:C:2021:440, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 62 I förevarande fall framgår det av besluten om hänskjutande att begreppet "arbetstagare med en icke-fast tillsvidareanställning" (trabajador indefinido no fijo) inom den offentliga sektorn utgör en rättsfigur som skapats i rättspraxis och att den ska särskiljas från begreppet "fast anställd arbetstagare" (trabajador fijo).
- 63 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att vid uppsägning av en fast anställd arbetstagares anställningsavtal gäller de grunder för uppsägning och de allmänna villkor som stadgas i lagen om arbetstagares ställning, medan uppsägning av en arbetstagare med ett avtal om icke-fast tillsvidareanställning omfattas av en särskild grund för uppsägning i enlighet med praxis från Tribunal Supremo (Högsta domstolen). Om det aktuella anställningsförhållandet omkvalificeras till ett avtal om icke-fast tillsvidareanställning, är den berörda förvaltningen skyldig att iaktta förfarandet som gäller för att tillsätta den tjänst som innehas av arbetstagaren med en icke-fast tillsvidareanställning och då tillämpa de grundlagsstadgade principerna om offentlighet, likabehandling, förtjänst och skicklighet. När tjänsten väl tillsatts upphör arbetstagarens avtal om icke-fast tillsvidareanställning att gälla, såvida inte arbetstagaren själv deltagit i förfarandet och fått tjänsten.
- 64 Den hänskjutande domstolen har preciserat att enligt Tribunal Supremo (Högsta domstolen) ska ett avtal om en icke-fast tillsvidareanställning, vars längd begränsas av att en särskild händelse inträffar, nämligen att den tjänst som den berörde arbetstagaren innehar slutligt tilldelas den person som klarat det uttagningsprov som förvaltningen måste anordna för att tillsätta tjänsten, anses som ett avtal om visstidsanställning vid tillämpningen av direktiv 1999/70.

- 65 Med hänsyn till beskaffenheten av ett avtal om icke-fast tillsvidareanställning, såsom denna – enligt den hänskjutande domstolen – definieras i spansk rätt, ska arbetstagare likt klagandena i mål C-59/22 och mål C-110/22 följaktligen betraktas som visstidsanställda i den mening som avses i klausul 3 led 1 i ramavtalet och omfattas således av ramavtalets tillämpningsområde.
- 66 Mot denna bakgrund ska den första frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 besvaras enligt följande. Klausulerna 2 och 3 i ramavtalet ska tolkas så, att en arbetstagare med icke-fast tillsvidareanställning ska anses visstidsanställd i den mening som avses i ramavtalet och omfattas därmed av ramavtalets tillämpningsområde.

Den andra frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22

- 67 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 för att få klargjort huruvida uttrycket ”användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden” i klausul 5 i ramavtalet ska tolkas så, att det omfattar en situation där en arbetstagare är bunden till den berörda förvaltningen genom ett enda avtal om icke-fast tillsvidareanställning och det i avtalet inte anges hur länge anställningen ska vara men att den upphör om den aktuella tjänsten tillsätts efter det att den utlysts och nämnda utlysning inte skett inom den frist som förvaltningen uppställt härför.
- 68 Det ska i detta hänseende erinras om att syftet med klausul 5 i ramavtalet är att genomföra ett av de mål som eftersträvas med detta avtal, nämligen att reglera möjligheterna att använda på varandra följande visstidsanställningar, vilka kan missbrukas till arbetstagarnas nackdel. I ramavtalet har det därför införts vissa minimiskyddsbestämmelser för att förhindra att arbetstagarnas anställningstrygghet urholkas (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 69 För att förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar är medlemsstaterna, enligt klausul 5.1 i ramavtalet, således skyldiga att på ett verksamt sätt och med bindande verkan införa bestämmelser om minst en av de uppräknade åtgärderna när det i nationell rätt inte finns några bestämmelser om likvärdiga lagliga åtgärder (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 70 Det framgår således av lydelsen i denna bestämmelse och av fast rättspraxis att nämnda bestämmelse endast är tillämplig i fråga om på varandra följande visstidsanställningar, vilket innebär att ett avtal som är det första och enda avtalet om visstidsanställning inte omfattas av dess tillämpningsområde (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 71 Det följer vidare av fast rättspraxis att klausul 5.2 a i ramavtalet i princip överlåter till medlemsstaterna och/eller arbetsmarknadens parter att fastställa under vilka förutsättningar visstidsanställningar ska betraktas som ”på varandra följande” i den mening som avses i ramavtalet (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

- 72 Även om det, i syfte att bevara mångfalden i de nationella lagstiftningarna på området, således överläts till medlemsstaterna och/eller arbetsmarknadens parter att definiera hur begreppet ”på varandra följande” i den mening som avses i ramavtalet konkret ska tillämpas, är det dock viktigt att påpeka att det utrymme för skönsmässig bedömning som nationella myndigheter på detta sätt har tillerkänts inte är obegränsat, eftersom det inte i något fall får bli så stort att ramavtalets syfte eller ändamålsenliga verkan äventyras. Nämnda myndigheter får i synnerhet inte använda detta utrymme för skönsmässig bedömning så att det uppkommer en situation som kan medföra missbruk och sålunda motverka nämnda syfte (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 30 och där angiven rättspraxis).
- 73 Medlemsstaterna är nämligen skyldiga att garantera det resultat som ska uppnås enligt unionsrätten. Detta framgår, förutom av artikel 288 tredje stycket FEUF, även av artikel 2 första stycket i direktiv 1999/70 jämförd med skäl 17 i det direktivet (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 74 De i punkt 72 ovan angivna gränserna för det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna ges gäller särskilt när det är fråga om ett nyckelbegrepp, såsom begreppet på varandra följande anställningsförhållanden, som är avgörande för att fastställa själva tillämpningsområdet för de nationella bestämmelser som har införts i syfte att införliva ramavtalet (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 75 I förevarande fall framgår följande av besluten om hänskjutande i målen C-59/22 och C-110/22. För det första; när det fastställs att en arbetstagare har en ”icke-fast tillsvidareanställning” innebär denna fastställelse – även om den kan anses som en sanktionsåtgärd gentemot den berörda arbetsgivaren för att ha missbrukat på varandra följande visstidsanställningskontrakt – att de visstidsanställningsavtal som arbetstagaren tidigare kan ha ingått ges denna egenskap med följd att det aktuella anställningsförhållandet, med stöd av denna fastställelse, redan från början blir en icke-fast tillsvidareanställning. Visstidsanställningsavtal som ingåtts tidigare upphör således att gälla och den berörde arbetstagaren blir från början bunden av ett enda avtal om icke-fast tillsvidareanställning.
- 76 Den hänskjutande domstolen har för det andra inom ramen för dessa mål tydliggjort att avtal om icke-fast tillsvidareanställning inte innehåller något fast slutdatum. I stället upphör anställningen då den aktuella tjänsten tillsätts och den berörda förvaltningen är skyldig att inleda ett öppet förfarande för att tillsätta tjänsten.
- 77 Den hänskjutande domstolen har för det tredje påpekat inom ramen för mål C-59/22 att inget uttagningsprov har anordnats sedan den aktuella icke-fasta tillsvidareanställningen påbörjades, det vill säga för 27 år sedan. På samma sätt framgår det av begäran om förhandsavgörande i mål C-110/22 att utlysningen av tjänsten skjutits upp och fortfarande inte ägt rum när talan i det nationella målet väcktes varför klaganden i det målet är bunden till den berörda förvaltningen enligt ett avtal om icke-fast tillsvidareanställning sedan 20 år tillbaka.
- 78 Den omständigheten att det konstateras att det inte föreligger några på varandra följande visstidsanställningsförhållanden, i den mening som avses i klausul 5 i ramavtalet, enbart av det skälet att den berörda arbetstagaren är bunden till den berörda förvaltningen enligt ett enda avtal om icke-fast tillsvidareanställning – trots att sistnämnda avtal, som också är av tillfällig

natur, enligt vad som framgår av besluten om hänskjutande, ersätter de på varandra följande avtalen om visstidsanställning såsom en sanktionsåtgärd, och trots att det förhållandet att denne arbetstagare hela tiden innehaft den aktuella tjänsten på grundval av en icke-fast tillsvidareanställning är en följd av att den berörde arbetsgivaren har åsidosatt sin lagstadgade skyldighet att inom den föreskrivna fristen anordna ett urvalsförfarande för att permanent tillsätta den lediga tjänsten, vilket medfört att arbetstagarens anställningsförhållande således underförstått har förlängts under flera år – innebär att ramavtalets föremål, syfte och ändamålsenliga verkan riskerar att äventyras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

- 79 En sådan restriktiv tolkning av begreppet ”på varandra följande visstidsanställningsförhållanden” skulle nämligen göra det möjligt att anställa arbetstagare tillfälligt under flera års tid (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 80 Denna restriktiva tolkning skulle dessutom riskera att medföra inte bara att ett stort antal visstidsanställningsförhållanden i praktiken inte kommer att omfattas av det arbetstagar skydd som eftersträvas med direktiv 1999/70 och ramavtalet, genom att syftena med direktivet och ramavtalet i stor utsträckning går förlorade, utan även att arbetsgivarna ges en möjlighet att missbruka denna anställningsform för att tillgodose konstanta och varaktiga behov av personal (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 81 Eftersom den berörda förvaltningen i förevarande fall underlåtit att inom den föreskrivna fristen anordna ett urvalsförfarande för att permanent tillsätta den tjänst som innehafts av en arbetstagare med en icke-fast tillsvidareanställning, kan de automatiska förlängningar som skett av detta visstidsanställningsavtal således likställas med förnyelser och följaktligen med ingående av separata visstidsanställningsavtal. De situationer som är aktuella i målen C-59/22 och C-110/22 kännetecknas således inte av att det ingåtts ett enda avtal, utan av att det ingåtts avtal som rent faktiskt kan kvalificeras som ”på varandra följande” i den mening som avses i klausul 5 i ramavtalet, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 82 Mot denna bakgrund ska den andra frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 besvaras på följande sätt. Klausul 5 i ramavtalet ska tolkas så, att uttrycket ”användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden” i denna bestämmelse omfattar en situation där den berörda förvaltningen underlåtit att inom den föreskrivna fristen anordna ett urvalsförfarande för att permanent tillsätta den tjänst som innehafts av en arbetstagare med en icke-fast tillsvidareanställning, varför det avtal om visstidsanställning som binder denne arbetstagare till nämnda förvaltning automatiskt har förlängts.

Den tredje-den femte frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22

- 83 Den hänskjutande domstolen har, såvitt gäller den tredje-den femte tolkningsfrågan i mål C-59/22 och mål C-110/22, påpekat att eftersom begreppet ”avtal om icke-fast tillsvidareanställning” utgör en rättsfigur som skapats i rättspraxis finns det ingen spansk lagstiftning som reglerar denna typ av avtal. Den spanske lagstiftaren har således inte antagit någon av de åtgärder som föreskrivs i klausul 5.1 a–c i ramavtalet för att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av avtal om icke-fast tillsvidareanställning som förnyas efter varandra.

- 84 Den hänskjutande domstolen anser emellertid att principen om konform tolkning medför att det inte kan uteslutas att artikel 15.5 i lagen om arbetstagares ställning – som fastställer en gräns för hur många gånger avtal om visstidsanställning kan förlängas – även är tillämplig på avtal om icke-fast tillsvidareanställning.
- 85 Samma domstol påpekar dock att det även i det typfallet kvarstår tvivel om huruvida den spanska lagstiftningen är förenlig med klausul 5 i ramavtalet. I nämnda artikel 15.5 fastställs nämligen inga begränsningar för längden på eller hur många gånger ett avtal om icke-fast tillsvidareanställning, uttryckligen eller underförstått, kan förnyas. I bestämmelsen fastställs endast en tidsmässig gräns för hur länge ett och samma avtal om icke-fast tillsvidareanställning kan förlängas i samband med andra avtal om visstidsanställning.
- 86 Det är mot denna bakgrund som den hänskjutande domstolen, genom den tredje-den femte frågan i målen C-59/22 och C-110/22, vill få klargjort huruvida klausul 5 i ramavtalet ska tolkas så, att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning som inte föreskriver någon av de åtgärder som avses i klausul 5.1 a-c och inte heller några "likvärdiga lagliga åtgärder" i den mening som avses i ramavtalet för att förhindra missbruk av avtal om icke-fast tillsvidareanställning.
- 87 Det ska härvid erinras om att klausul 5 i ramavtalet, vilken, såsom har påpekats i punkterna 68 och 69 ovan, syftar till att genomföra ett av de mål som eftersträvas med detta avtal, nämligen att reglera möjligheterna att använda på varandra följande visstidsanställningar, genom punkt 1 i denna klausul innebär att medlemsstaterna åläggs en skyldighet att på ett verksamt sätt och med bindande verkan införa minst en av de uppräknade åtgärderna när det i nationell rätt inte finns några bestämmelser om likvärdiga lagliga åtgärder. De i klausul 5.1 a–c angivna åtgärderna, vilka är tre till antalet, rör objektiva grunder för förnyad visstidsanställning, den övre sammanlagda tidsgränsen för flera på varandra följande visstidsanställningar respektive det antal gånger som en visstidsanställning får förnyas (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 43 och där angiven rättspraxis).
- 88 Medlemsstaterna har i det avseendet ett utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom de kan välja att införa bestämmelser om en eller flera av de åtgärder som anges i klausul 5.1 a–c i ramavtalet eller att tillämpa redan existerande bestämmelser om likvärdiga lagliga åtgärder, på ett sätt som tar hänsyn till behoven i särskilda branscher och/eller för kategorier av arbetstagare (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 44 och där angiven rättspraxis).
- 89 Härigenom fastställs ett allmänt mål för medlemsstaterna i klausul 5.1 i ramavtalet, bestående i att förhindra 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 äventyrar ramavtalets syfte och ändamålsenliga verkan (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 90 Det ska härvidlag erinras om att det inte är domstolens uppgift att uttala sig om tolkningen av bestämmelser i nationell rätt. Detta ankommer på de behöriga nationella domstolarna, vilka ska fastställa huruvida de krav som anges i klausul 5 i ramavtalet uppfylls genom bestämmelserna i den tillämpliga nationella lagstiftningen (se dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

- 91 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att bedöma i vilken mån tillämpningsvillkoren för, liksom det faktiska genomförandet av, de relevanta bestämmelserna i nationell rätt utgör en lämplig åtgärd för att förhindra, och i förevarande fall beivra, missbruk av på varandra följande visstidsanställningar (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- 92 EU-domstolen kan emellertid i sitt förhandsavgörande, i förekommande fall, bidra med preciseringar för att vägleda nämnda domstolar vid deras bedömning (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 52 och där angiven rättspraxis).
- 93 Det framgår av handlingarna i målet att såväl motparten i det nationella målet i mål C-59/22 som den spanska regeringen har gjort gällande att begreppet ”arbetstagare med icke-fast tillsvidareanställning”, precis som Tribunal Supremo (Högsta domstolen) slagit fast, uppfyller de karakteristiska egenskaperna för de tre åtgärder som anges i klausul 5 i ramavtalet. Tillämpningen av motsvarande avtalstyp svarar för det första mot en objektiv grund, nämligen att säkerställa tillträde till anställning inom den offentliga sektorn på villkor som garanterar likabehandling, förtjänst, skicklighet och offentlighet och samtidigt komma till rätta med användningen av rättsstridiga anställningsavtal inom denna sektor till dess att den lediga tjänsten tillsatts. Denna typ av anställningsavtal har för det andra en maximal varaktighet som är beroende av att den tjänst som ska tillsättas utlyses, där initiativet till utlysningen av tjänsten kan komma från arbetstagaren själv och måste ske inom en viss bindande frist i enlighet med spansk rätt. Eftersom denna typ av avtal inte förnyas är det för det tredje uteslutet att det kan röra sig om på varandra följande avtal.
- 94 Enligt vad den hänskjutande domstolen angett och såsom påpekats i punkterna 83–85 ovan, föreskrivs det i spansk rätt inte några åtgärder för att förhindra missbruk av avtal om icke-fast tillsvidareanställning enligt klausul 5.1 a i ramavtalet. Artikel 15.5 i lagen om arbetstagares ställning, trots att den tolkas i enlighet med de krav som uppställs i den nämnda klausulen, gör det inte heller möjligt att inrätta en sådan åtgärd. För att ge den hänskjutande domstolen ett svar som är användbart finner EU-domstolen det därför lämpligt att göra några preciseringar gällande de argument som motparten i det nationella målet i mål C-59/22 och den spanska regeringen har åberopat, såsom dessa argument anges i punkt 93 ovan.
- 95 Vad för det första gäller de objektiva grunder som nämnda motparter i det nationella målet och den spanska regeringen har omnämnt, det vill säga att säkerställa tillträde till anställning inom den offentliga sektorn på villkor som garanterar likabehandling, förtjänst, skicklighet och offentlighet och samtidigt komma till rätta med användningen av rättsstridiga anställningsavtal inom denna sektor till dess att den lediga tjänsten tillsatts gör domstolen följande bedömning. Såsom framgår av själva lydelsen i klausul 5.1 a i ramavtalet avser denna bestämmelse objektiva grunder för ”förnyad” visstidsanställning och inte objektiva grunder för att motivera användningen i sig av en viss avtalstyp, såsom avtal om icke-fast tillsvidareanställning.
- 96 Vad för det andra gäller anordnandet inom föreskrivna frister av urvalsförfaranden som syftar till att permanent tillsätta tjänster som tillfälligt innehas av visstidsanställda, påpekar domstolen att en sådan åtgärd kan förhindra att dessa arbetstagares osäkra ställning vidmakthålls genom att säkerställa att de tjänster som de innehar snabbt tillsätts permanent (dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 94).

- 97 Anordnandet av sådana förfaranden inom de föreskrivna fristerna i de situationer som är aktuella i de nationella målen kan således i princip förhindra det missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningar i väntan på att dessa tjänster tillsätts permanent (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 95).
- 98 Efter detta klagörande påpekar domstolen vidare att det framgår av besluten om hänskjutande att även om den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet föreskriver exakta frister för anordnandet av sådana förfaranden, så iakttas dessa frister i förevarande fall inte i praktiken och förfarandena genomförs dessutom sällan.
- 99 Under dessa omständigheter finner domstolen att en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs att urvalsförfaranden ska anordnas för att permanent tillsätta tjänster som tillfälligt innehas av visstidsanställda, samt fastställs en bestämd frist för detta ändamål, men som inte gör det möjligt att säkerställa att sådana förfaranden faktiskt anordnas, förefaller inte vara ägnad att förhindra att den berörda arbetsgivaren missbrukar på varandra följande visstidsanställningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 97).
- 100 Med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning förefaller sådan lagstiftning följaktligen inte utgöra en tillräckligt effektiv och avskräckande åtgärd för att säkerställa att de bestämmelser som antagits med stöd av ramavtalet får full verkan och utgör därmed inte en ”likvärdig laglig åtgärd”, i den mening som avses i klausul 5 i ramavtalet.
- 101 Mot denna bakgrund ska den tredje-den femte frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 besvaras enligt följande. Klausul 5 i ramavtalet ska tolkas så, att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning som inte föreskriver någon av de åtgärder som avses i denna bestämmelse och inte heller några ”likvärdiga lagliga åtgärder” i den mening som avses i denna klausul för att förhindra missbruk av avtal om icke-fast tillsvidareanställning.

Den sjätte och den sjunde frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 samt den första och den andra frågan i mål C-159/22

- 102 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjätte och den sjunde frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 samt den första och den andra frågan i mål C-159/22 för att få klarhet i huruvida klausul 5 i ramavtalet ska tolkas så, att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning som föreskriver utbetalning av ett schablonbelopp motsvarande 20 dagars lön per tjänsteår, dock högst en årslön, till den arbetstagare vars arbetsgivare missbrukat avtal om icke-fast tillsvidareanställning som förlängs efter varandra.
- 103 Domstolen erinrar härvid om att det i klausul 5 i ramavtalet inte föreskrivs några särskilda påföljder för fall där missbruk har konstaterats. I ett sådant fall 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 13 januari 2022, MIUR och Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, punkt 81 och där angiven rättspraxis).
- 104 Domstolen har vidare preciserat att när på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden har missbrukats, måste det finnas möjlighet att vidta en åtgärd som ger effektiva och likvärdiga garantier för arbetstagarnas skydd, för att på lämpligt sätt beivra

missbruket och undanröja följderna av att unionsrätten har åsidosatts. Det framgår nämligen av själva lydelsen av artikel 2 första stycket i direktiv 1999/70 att medlemsstaterna ska ”vidta alla nödvändiga åtgärder för att när som helst kunna garantera de resultat som åläggs genom detta direktiv” (dom av den 13 januari 2022, MIUR och Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, punkt 84 och där angiven rättspraxis).

- 105 I förevarande fall framgår det av besluten om hänskjutande att enligt spansk rätt ska schablonbeloppet betalas ut till arbetstagare med icke-fasta tillsvidareanställningar när deras anställningar upphör på grund av att den tjänst de innehar har tillsatts, vilket förutsätter att de antingen deltagit i urvalsförfarandet och inte klarat detsamma eller att de inte deltagit i nämnda förfarande.
- 106 Domstolen har dock slagit fast att utbetalning av en ersättning när ett anställningsavtal löper ut inte kan anses uppnå det mål som eftersträvas med klausul 5 i ramavtalet, vilket är att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningar. En sådan utbetalning förefaller nämligen vara frikopplad från överväganden om huruvida användningen av visstidsanställningar är legitim eller utgör missbruk (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 74 och där angiven rättspraxis).
- 107 En sådan åtgärd förefaller således inte vara ägnad att på ett lämpligt sätt beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar och att undanröja följderna av att unionsrätten har åsidosatts. Åtgärden förefaller därför inte i sig utgöra en tillräckligt effektiv och avskräckande åtgärd för att säkerställa att de bestämmelser som har antagits med stöd av ramavtalet får full verkan, i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 103 ovan (se dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 75 och där angiven rättspraxis).
- 108 Mot denna bakgrund ska den sjätte och den sjunde frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 samt den första och den andra frågan i mål C-159/22 besvaras enligt följande. Klausul 5 i ramavtalet ska tolkas så, att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning som föreskriver utbetalning av ett schablonbelopp motsvarande 20 dagars lön per tjänsteår, dock högst en årslön, till den arbetstagare vars arbetsgivare missbrukat avtal om icke-fast tillsvidareanställning som förlängs efter varandra, när utbetalningen av denna uppsägningsersättning är frikopplad från överväganden om huruvida användningen av denna typ av anställningsavtal är legitim eller utgör missbruk.

Den åttonde och den nionde frågan i målen C-59/22 och C-110/22 samt den tredje frågan i mål C-159/22

- 109 Den hänskjutande domstolen har ställt åttonde och den nionde frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 samt den tredje frågan i mål C-159/22 för att få klarhet i huruvida klausul 5 i ramavtalet ska tolkas så, att den utgör hinder mot nationella bestämmelser som föreskriver att ”oegentligheter” innebär att ansvar kan utkrävas av offentliga förvaltningar ”i enlighet med gällande regler inom [var och en av dessa] offentlig[a] förvaltning[ar]”.
- 110 För det fall frågorna skulle besvaras nekande önskar den hänskjutande domstolen, med den nionde frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22, få klarhet i huruvida dessa nationella bestämmelser – som antogs från och med år 2017 – ska tillämpas på missbruk som skedde innan respektive bestämmelse trädde i kraft.

- 111 Domstolen erinrar härvid om att i enlighet med de krav som följer av den rättspraxis som citeras i punkt 103 ovan ankommer det på den nationella domstolen att pröva om de nämnda nationella bestämmelserna kan anses tillräckligt effektiva och avskräckande för att säkerställa att de bestämmelser som har antagits med stöd av ramavtalet får full verkan. Det ankommer i synnerhet på den nämnda domstolen att pröva huruvida dessa nationella bestämmelser utgör effektiva åtgärder för att undvika missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt men även för att på lämpligt sätt beivra sådant missbruk och undanröja följderna av att unionsrätten åsidosatts.
- 112 Det framgår av besluten om hänskjutande att även den hänskjutande domstolen själv verkar hysa tvivel om huruvida de berörda nationella bestämmelserna – det vill säga tilläggsbestämmelse 43 till lagen om den allmänna spanska statsbudgeten avseende år 2018 och tilläggsbestämmelse 17 till EBEP som infördes genom kungligt lagdekret 14/2021 – är förenliga med klausul 5 i ramavtalet. Begreppet ”oegentligheter” definieras nämligen inte och är följaktligen för vagt för att påföljder ska kunna tillämpas och ansvar ska kunna utkrävas på ett sätt som är förenligt med legalitets- och rättssäkerhetsprinciperna. I dessa nationella bestämmelser preciseras inte heller vilken typ av ansvar som kan utkrävas utan hänvisning görs endast till ”gällande regler inom respektive offentlig förvaltning” vilka för övrigt inte kan identifieras. Den hänskjutande domstolen har inte heller kännedom om någon offentlig förvaltning som ställts till svars för att ha antingen uppmuntrat till eller själv ha ingått på varandra följande visstidsanställningskontrakt.
- 113 Under dessa förhållanden gör domstolen följande bedömning. Med hänsyn till de tillämpliga nationella bestämmelser som nämns i besluten om hänskjutande framstår ordalydelsen i tilläggsbestämmelse 43 till lagen om den allmänna spanska statsbudgeten avseende år 2018 och tilläggsbestämmelse 17 till EBEP vara så tvetydig och abstrakt att den inte gör dessa bestämmelser jämförbara med den italienska mekanismen för förvaltningsansvar som domstolen hänvisar till i domen av den 7 mars 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166). Denna mekanism befanns, i kombination med andra effektiva och avskräckande åtgärder och med förbehåll för de kontroller som det ankom på den nationella domstolen i detta mål att genomföra, utgöra stöd för att den italienska lagstiftningen var förenlig med klausul 5 i ramavtalet.
- 114 Mot denna bakgrund ska den åttonde frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 samt den tredje frågan i mål C-159/22 besvaras enligt följande. Klausul 5 i ramavtalet ska tolkas så, att den utgör hinder mot nationella bestämmelser som föreskriver att ”oegentligheter” innebär att ansvar kan utkrävas av offentliga förvaltningar ”i enlighet med gällande regler inom [var och en av dessa] offentlig[a] förvaltning[ar]”, när dessa nationella bestämmelser inte kan anses tillräckligt effektiva och avskräckande för att säkerställa att de bestämmelser som har antagits med stöd av denna klausul får full verkan.
- 115 Med hänsyn till svaret på den åttonde frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 saknas det anledning att besvara den nionde frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22.

Den tolfte frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 samt den sjätte frågan i mål C-159/22

- 116 Den hänskjutande domstolen har ställt den tolfte frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 samt den sjätte frågan i mål C-159/22 för att få klarhet i huruvida klausul 5 i ramavtalet ska tolkas så, att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning som föreskriver att förfaranden ska anordnas för att omvandla tillfälliga anställningar till fasta genom att utlysa i syfte att tillsätta de tjänster som innehas av tillfälligt anställda, däribland arbetstagarare med icke-fast tillsvidareanställning.

- 117 Domstolen har i detta avseende preciserat att anordnande av urvalsförfaranden förvisso ger arbetstagare som varit utsatta för det missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningar möjlighet att försöka få tillträde till fast anställning, eftersom de i princip kan delta i dessa förfaranden. Detta befriar emellertid inte medlemsstaterna från skyldigheten att föreskriva passande åtgärder för att på lämpligt sätt beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar. Dyliga förfaranden, vars utgång dessutom är osäker, är nämligen i allmänhet öppna även för sökande som inte har utsatts för sådant missbruk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 100).
- 118 Eftersom anordnandet av sådana förfaranden är frikopplat från överväganden om huruvida användandet av visstidsanställningskontrakt utgör missbruk, framstår det inte som ägnat att på lämpligt sätt beivra missbruk av sådana anställningsförhållanden och undanröja följderna av att unionsrätten har åsidosatts. Denna åtgärd kan därför inte anses göra det möjligt att uppnå det mål som eftersträvas med klausul 5 i ramavtalet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 101).
- 119 I förevarande fall kan följande utläsas av besluten om hänskjutande. För det första försöker den spanske lagstiftaren, genom de aktuella konsolideringsförfarandena, att minska användningen av på varandra följande visstidsanställningskontrakt inom nationella offentliga förvaltningar dock utan att, i samband med dessa förfaranden, ge upp kravet på att likhetsprincipen samt principerna om fri konkurrens, offentlighet, förtjänst och skicklighet ska iakttas. För det andra kan arbetstagare med icke-fast tillsvidareanställning förlora sin anställning om de inte klarar de aktuella proven. Om dessa icke-fasta tillsvidareanställningsavtal sägs upp har de berörda arbetstagarna, för det tredje, rätt till en schablonersättning motsvarande 20 dagars lön per tjänstear, dock högst en årslön.
- 120 I enlighet med de överväganden som följer av rättspraxis i punkterna 117 och 118 ovan – vilka, med hänsyn till handlingarna i målet, är tillämpliga i förevarande fall – framstår anordnandet av de konsolideringsförfarandena som föreskrivs i spansk rätt inte ägnade att på ett lämpligt sätt beivra det missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande avtal om icke-fast tillsvidareanställning och följaktligen undanröja följderna av att unionsrätten åsidosatts. Detta gäller med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra.
- 121 Mot denna bakgrund ska den tolfte frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 samt den sjätte frågan i mål C-159/22 besvaras på följande sätt. Klausul 5 i ramavtalet ska tolkas så, att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning som föreskriver att förfaranden ska anordnas för att omvandla tillfälliga anställningar till fasta genom att utlysa i syfte att tillsätta de tjänster som innehas av tillfälligt anställda, däribland arbetstagare med icke-fast tillsvidareanställning, när anordnandet är frikopplat från överväganden om huruvida användandet av dessa visstidsanställningskontrakt utgör missbruk.

Den tionde och den elfte frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 samt den fjärde och den femte frågan i mål C-159/22

- 122 Det framgår av besluten om hänskjutande att Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen) anser att de grundlagsstadgade principer som avses i artikel 23.2 och artikel 103.3 i konstitutionen, enligt vilka principerna om likabehandling, förtjänst och skicklighet ska iakttas vid tillträde till offentlig anställning, inte är tillämpliga vid kontraktsanställning. Avdelningen för socialrättsliga mål vid Tribunal Supremo (Högsta domstolen) tillämpar däremot dessa principer

på sådana anställningsförhållanden, vilket gör det omöjligt enligt den sistnämnda domstolen att betrakta arbetstagare som inte rekryterats med stöd av ett förfarande som iakttar dessa principer såsom "tillsvidareanställda arbetstagare" vilket i sin tur gjort det nödvändigt att införa begreppet "arbetstagare med icke-fast tillsvidareanställning". Enligt den hänskjutande domstolen följer härav att omvandling av på varandra följande visstidsanställningskontrakt, och i synnerhet kontrakt gällande icke-fast tillsvidareanställning som förlängts efter varandra, till tillsvidareanställningskontrakt skulle kunna anses stå i strid med de ovannämnda bestämmelserna i konstitutionen såsom de tolkats av Tribunal Supremo (Högsta domstolen).

- 123 Det är mot denna bakgrund som den hänskjutande domstolen har ställt den tionde och den elfte frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 samt den fjärde och den femte frågan i mål C-159/22 för att få klargjort huruvida klausul 5 ska tolkas så, att i avsaknad av lämpliga åtgärder i nationell rätt för att med tillämpning av nämnda klausul 5 förhindra och i förekommande fall beivra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt, inbegripet kontrakt gällande icke-fast tillsvidareanställning som förlängs efter varandra, ska dessa visstidsanställningskontrakt omvandlas till tillsvidareanställningskontrakt, även om detta strider mot artikel 23.2 och artikel 103.3 i konstitutionen, såsom de tolkats av Tribunal Supremo (Högsta domstolen).
- 124 Det följer härvid av fast rättspraxis att det i klausul 5 i ramavtalet inte stadgas någon skyldighet för medlemsstaterna att föreskriva att visstidsanställningar ska omvandlas till en tillsvidareanställning. Inte heller föreskrivs det, såsom följer av punkt 103 ovan, några särskilda påföljder för fall där missbruk har konstaterats (dom av den 7 april 2022, Ministero della Giustizia m.fl. (Italienska fredsdomares ställning), C-236/20, EU:C:2022:263, punkt 60 och där angiven rättspraxis).
- 125 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 (dom av den 8 maj 2019, Rossato et Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punkt 39).
- 126 Det ankommer således på de nationella myndigheterna att vidta proportionerliga, effektiva och avskräckande åtgärder för att säkerställa att de bestämmelser som antagits med tillämpning av ramavtalet om visstidsarbete får full verkan, i vilka det i detta syfte kan föreskrivas att visstidsanställningar ska omvandlas till tillsvidareanställningar. När på varandra följande visstidsanställningar har missbrukats, måste det således finnas möjlighet att tillämpa en bestämmelse för att på lämpligt sätt beivra missbruket och undanröja följderna av detta åsidosättande (dom av den 7 april 2022, Ministero della Giustizia m.fl. (Italienska fredsdomares ställning), C-236/20, EU:C:2022:263, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 127 För att en nationell lagstiftning – såsom de spanska bestämmelser som är aktuella i de nationella målen och såsom de tolkats av Tribunal Supremo (Högsta domstolen) – som innebär att det inom den offentliga sektorn är förbjudet att omvandla flera på varandra följande visstidsanställningar, liksom de avtal om icke-fast tillsvidareanställning som är aktuella i de nationella målen, till en tillsvidareanställning, ska anses vara förenlig med ramavtalet krävs det att den berörda medlemsstatens nationella rättsordning inom den offentliga sektorn innehåller bestämmelser om en annan effektiv åtgärd för att förhindra och, i förekommande fall, beivra missbruk av på

varandra följande visstidsanställningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 april 2022, Ministero della Giustizia m.fl. (Italienska fredsdomares ställning), C-236/20, EU:C:2022:263, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

- 128 Härav följer att en lagstiftning som föreskriver en obligatorisk regel om att anställningsförhållandet i fall av missbruk av användandet av visstidsanställningskontrakt – såsom de kontrakt gällande icke-fast tillsvidareanställning som är aktuella i de nationella målen – ska omvandlas till en tillsvidareanställning, kan anses utgöra en effektiv åtgärd som beivrar sådant missbruk och ska följaktligen anses förenlig med klausul 5 i ramavtalet (dom av den 8 maj 2019, Rossato et Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 129 Vad sedan gäller frågan, som den hänskjutande domstolen tagit upp, huruvida en sådan omvandling eventuellt strider mot de grundlagsstadgade principerna om likabehandling, förtjänst och skicklighet såsom de tolkats av Tribunal Supremo (Högsta domstolen) erinrar EU-domstolen om följande. Det är fastställt att klausul 5.1 i ramavtalet inte till sitt innehåll synes vara ovillkorlig och tillräckligt precis för att kunna åberopas av en enskild vid en nationell domstol. Enligt denna bestämmelse har medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning för att förhindra att visstidsanställningar missbrukas, och därvid avgöra huruvida en eller flera av de i klausulen uppräknade åtgärderna ska vidtas eller huruvida redan existerande likvärdiga lagliga åtgärder ska utnyttjas, på ett sätt som tar hänsyn till behoven i särskilda branscher och/eller för kategorier av arbetstagare. Dessutom är det inte möjligt att i tillräcklig utsträckning fastställa vilket minimiskydd som under alla omständigheter ska genomföras enligt klausul 5.1 i ramavtalet (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn) (C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 130 Det framgår emellertid av fast rättspraxis att de nationella domstolarna vid tillämpningen av nationell rätt är skyldiga att i möjligaste mån tolka denna mot bakgrund av det aktuella direktivets ordalydelse och syfte för att uppnå det resultat som avses i direktivet och därmed följa artikel 288 tredje stycket FEUF. Denna skyldighet att göra en direktivkonform tolkning gäller vid tolkning av alla bestämmelser i nationell rätt, vare sig de har antagits före eller efter det aktuella direktivet (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn) (C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 65 och där angiven rättspraxis).
- 131 Kravet på en direktivkonform tolkning av nationell rätt följer nämligen av EUF-fördragets systematik, eftersom det medger att de nationella domstolarna inom ramen för sin behörighet säkerställer att unionsrätten ges full verkan när de avgör tvister som anhängiggjorts vid dem (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn) (C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 66 och där angiven rättspraxis).
- 132 Den nationella domstolens skyldighet att beakta ett direktivs innehåll vid tolkningen och tillämpningen av relevanta bestämmelser i nationell rätt begränsas visserligen av allmänna rättsprinciper, särskilt av principerna om rättssäkerhet och förbud mot retroaktiv lagstiftning, och den kan inte tjäna som grund för att nationell rätt tolkas *contra legem* (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn) (C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 67 och där angiven rättspraxis).
- 133 Principen om direktivkonform tolkning innebär icke desto mindre att de nationella domstolarna ska göra allt som ligger inom deras behörighet, med hänsyn till den nationella rätten i sin helhet och med tillämpning av dess erkända tolkningsmetoder, för att säkerställa att det aktuella

direktivet ges full verkan och för att uppnå ett resultat som är förenligt med direktivets syfte (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn) (C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

- 134 Det ankommer således i förevarande fall på den hänskjutande domstolen att, när på varandra följande visstidsanställningar har missbrukats, i möjligaste mån tolka och tillämpa de relevanta bestämmelserna i nationell rätt på ett sådant sätt att detta missbruk beivras på lämpligt sätt och att följderna av åsidosättandet av unionsrätten undanröjs. Den hänskjutande domstolen ska i detta sammanhang bedöma huruvida relevanta bestämmelser i konstitutionen i förekommande fall kan tillämpas för att göra en tolkning som är konform med klausul 5 för att säkerställa att direktiv 1999/70 ges full verkan och för att uppnå ett resultat som är förenligt med direktivets syfte (se analogt dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn) (C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 69 och där angiven rättspraxis).
- 135 Domstolen har dessutom slagit fast att skyldigheten att göra en direktivkonform tolkning innebär att de nationella domstolarna, i förekommande fall, måste ändra fast rättspraxis om denna grundas på en tolkning av nationell rätt som är oförenlig med ett direktivs syfte. En nationell domstol kan därför, bland annat, inte slå fast att den inte kan tolka en nationell bestämmelse i överensstämmelse med unionsrätten enbart av den anledningen att den bestämmelsen i fast rättspraxis har tolkats på ett sätt som inte är förenligt med unionsrätten (dom av den 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punkt 86 och där angiven rättspraxis).
- 136 Det ovan anförda föranleder följande slutsatser. För det fall den hänskjutande domstolen skulle komma fram till att de berörda tillämpliga bestämmelserna i nationell rätt inte innehåller någon effektiv åtgärd för att förhindra och, i förekommande fall, beivra missbruk inom den offentliga sektorn av på varandra följande visstidsanställningar, inbegripet avtal om icke-fast tillsvidareanställning som förlängs efter varandra, ska omvandling av dessa avtal till en tillsvidareanställning anses utgöra en sådan åtgärd.
- 137 Om den hänskjutande domstolen i ett sådant fall dessutom skulle anse att Tribunal Supremos (Högsta domstolen) praxis, till skillnad från praxis från Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen) utgör hinder för en dylik omvandling, måste den hänskjutande domstolen ändra Tribunal Supremos (Högsta domstolen) praxis om denna vilar på en tolkning av bestämmelserna i konstitutionen som är oförenlig med de syften som eftersträvas med direktiv 1999/70, och i synnerhet klausul 5 i ramavtalet.
- 138 Mot denna bakgrund ska den tionde och den elfte frågan i mål C-59/22 och mål C-110/22 samt den fjärde och den femte frågan i mål C-159/22 besvaras på följande sätt. Klausul 5 ska tolkas så, att i avsaknad av lämpliga åtgärder i nationell rätt för att med tillämpning av nämnda klausul 5 förhindra och i förekommande fall beivra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt, inbegripet kontrakt gällande icke-fast tillsvidareanställning som förlängs efter varandra, kan en omvandling av dessa visstidsanställningskontrakt till tillsvidareanställningskontrakt anses utgöra en sådan åtgärd. Det ankommer i förekommande fall på den nationella domstolen att ändra nationell rättspraxis om denna grundas på en tolkning av nationella bestämmelser, inklusive bestämmelser i konstitutionen, som är oförenlig med de syften som eftersträvas med direktiv 1999/70, och i synnerhet nämnda klausul 5.

Rättegångskostnader

- 139 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande 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 (sjätte avdelningen) följande:

- 1) **Klausulerna 2 och 3 i ramavtalet om visstidsarbete, som ingicks den 18 mars 1999 och som 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

en arbetstagare med icke-fast tillsvidareanställning ska anses visstidsanställd i den mening som avses i ramavtalet och omfattas därmed av ramavtalets tillämpningsområde.

- 2) **Klausul 5 i ramavtalet om visstidsarbete, som ingicks den 18 mars 1999 och som är bilagt rådets direktiv 1999/70,**

ska tolkas så, att

uttrycket ”användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden” i denna bestämmelse omfattar en situation där den berörda förvaltningen underlåtit att inom den föreskrivna fristen anordna ett urvalsförfarande för att permanent tillsätta den tjänst som innehafts av en arbetstagare med en icke-fast tillsvidareanställning, varför det avtal om visstidsanställning som binder denne arbetstagare till nämnda förvaltning automatiskt har förlängts.

- 3) **Klausul 5.1 a-c i ramavtalet om visstidsarbete, som ingicks den 18 mars 1999 och som är bilagt rådets direktiv 1999/70,**

ska tolkas så, att

den utgör hinder mot en nationell lagstiftning som inte föreskriver någon av de åtgärder som avses i denna bestämmelse och inte heller några ”likvärdiga lagliga åtgärder” i den mening som avses i denna klausul för att förhindra missbruk av avtal om icke-fast tillsvidareanställning.

- 4) **Klausul 5 i ramavtalet om visstidsarbete, som ingicks den 18 mars 1999 och som är bilagt rådets direktiv 1999/70**

ska tolkas så, att

den utgör hinder mot en nationell lagstiftning som föreskriver utbetalning av ett schablonbelopp motsvarande 20 dagars lön per tjänsteår, dock högst en årslön, till den arbetstagare vars arbetsgivare missbrukat avtal om icke-fast tillsvidareanställning som förlängs efter varandra, när utbetalningen av denna uppsägningsersättning är

frikopplad från överväganden om huruvida användningen av denna typ av anställningsavtal är legitim eller utgör missbruk.

- 5) Klausul 5 i ramavtalet om visstidsarbete, som ingicks den 18 mars 1999 och som är bilagt rådets direktiv 1999/70,

ska tolkas så, att

den utgör hinder mot nationella bestämmelser som föreskriver att ”oegentligheter” innebär att ansvar kan utkrävas av offentliga förvaltningar ”i enlighet med gällande regler inom [var och en av dessa] offentlig[a] förvaltning[ar]”, när dessa nationella bestämmelser inte kan anses tillräckligt effektiva och avskräckande för att säkerställa att de bestämmelser som har antagits med stöd av denna klausul får full verkan.

- 6) Klausul 5 i ramavtalet om visstidsarbete, som ingicks den 18 mars 1999 och som är bilagt rådets direktiv 1999/70,

ska tolkas så, att

den utgör hinder mot en nationell lagstiftning som föreskriver att förfaranden ska anordnas för att omvandla tillfälliga anställningar till fasta genom att utlysa i syfte att tillsätta de tjänster som innehas av tillfälligt anställda, däribland arbetstagare med icke-fast tillsvidareanställning, när anordnandet är frikopplat från överväganden om huruvida användandet av dessa visstidsanställningskontrakt utgör missbruk.

- 7) Klausul 5 i ramavtalet om visstidsarbete, som ingicks den 18 mars 1999 och som är bilagt rådets direktiv 1999/70,

ska tolkas så, att

i avsaknad av lämpliga åtgärder i nationell rätt för att med tillämpning av nämnda klausul 5 förhindra och i förekommande fall beivra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt, inbegripet kontrakt gällande icke-fast tillsvidareanställning som förlängs efter varandra, kan en omvandling av dessa visstidsanställningskontrakt till tillsvidareanställningskontrakt anses utgöra en sådan åtgärd. Det ankommer i förekommande fall på den nationella domstolen att ändra nationell rättspraxis om denna grundas på en tolkning av nationella bestämmelser, inklusive bestämmelser i konstitutionen, som är oförenlig med de syften som eftersträvas med direktiv 1999/70, och i synnerhet nämnda klausul 5.

Underskrifter