



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 26 november 2014\*

”Begäran om förhandsavgörande — Socialpolitik — Ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP — På varandra följande visstidsanställningskontrakt — Undervisning — Offentlig sektor — Vikariat för tjänster som är vakanta och lediga i väntan på att uttagningsprov ska slutföras — Klausul 5.1 — Bestämmelser som förhindrar missbruk som uppstår genom användandet av visstidsanställningskontrakt — Begreppet objektiva grunder som motiverar sådana kontrakt — Sanktionsåtgärder — Förbud mot omvandling till anställningsförhållande som gäller tills vidare — Avsaknad av rätt till skadestånd”

I de förenade målen C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, dels från Tribunale di Napoli (Italien), av den 2, 15 respektive den 29 januari 2013, som inkom till domstolen den 17 januari (C-22/13) och den 7 februari 2013 (C-61/13-C-63/13), dels från Corte costituzionale (Italien), av den 3 juli 2013, som inkom till domstolen den 23 juli 2013 (C-418/13), i målen

**Raffaella Mascolo** (C-22/13),

**Alba Forni** (C-61/13),

**Immacolata Racca** (C-62/13)

mot

**Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Federazione Gilda-Unams,**

**Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL),**

**Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),**

och

**Fortuna Russo,**

mot

**Comune di Napoli** (C-63/13),

\* Rättegångsspråk: italienska.

och

**Carla Napolitano,**

**Salvatore Perrella,**

**Gaetano Romano,**

**Donatella Cittadino,**

**Gemma Zangari**

mot

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (C-418/13),**

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Ó Caoimh (referent), C. Toader, E. Jarašiūnas och C.G. Fernlund,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 mars 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Raffaella Mascolo, genom M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, V. De Michele, S. Galleano och N. Zampieri, advokati (C-22/13),
- Alba Forni, genom M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, M. Miscione, F. Visco och R. Garofalo, advokati (C-61/13),
- Immacolata Racca, genom M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, R. Cosio, R. Ruocco och F. Chietera, advokati (C-62/13),
- Fortuna Russo, genom P. Esposito, avvocatessa (C-63/13),
- Carla Napolitano, Salvatore Perrella och Gaetano Romano, genom D. Balbi och A. Coppola, advokati (C-418/13),
- Donatella Cittadino och Gemma Zangari, genom T. de Grandis och E. Squillaci, advokati (C-418/13),
- Federazione Gilda-Unams, genom T. de Grandis, avvocato (C-62/13),
- Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC-CGIL), genom V. Angiolini, F. Americo och I. Barsanti Mauceri, advokati (C-62/13),
- Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), genom A. Andreoni, avvocato (C-62/13),

- Comune di Napoli, genom F. M. Ferrari och R. Squeglia, avvocati (C-63/13),
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av C. Gerardis och S. Varone, avvocati dello Stato,
- Greklands regering, genom D. Tsagaraki och M. Tassopoulou, båda i egenskap av ombud (C-418/13),
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud (C-22/13 och C-61/13–C-63/13),
- Europeiska kommissionen, genom C. Cattabriga, D. Martin och J. Enegren, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 17 juli 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av klausulerna 4 och 5.1 i ramavtalet om visstidsarbete, som ingicks den 18 mars 1999 (nedan kallat ramavtalet) och som 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), av artikel 2.1 och 2.2 i rådets direktiv 91/533/EEG av den 14 oktober 1991 om arbetsgivares skyldighet att upplysa arbetstagarna om de regler som är tillämpliga på anställningsavtalet eller anställningsförhållandet (EGT L 288, s. 32; svensk specialutgåva, område 5, volym 5, s. 97), av principen om lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 4.3 FEU samt av de allmänna unionsrättsliga principer som avser rättssäkerhet, skydd för berättigade förväntningar, parternas likställdhet i processen, ett effektivt domstolsskydd, rätt till en oberoende domstol och ett rättvist förfarande vilka garanteras i artikel 6.2 FEU, jämförd med artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), och artiklarna 46, 47 och 52.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan Raffaella Mascolo och åtta andra arbetstagare – samtliga anställda av statliga skolor – och deras arbetsgivare. För åtta av dem är arbetsgivaren Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (ministeriet för utbildning, universitet och forskning) (nedan kallat Ministero) och för den sista av dessa arbetstagare är det Comune di Napoli (Neapels kommun) som är arbetsgivare. Målen rör hur anställningsavtalen dem emellan ska kvalificeras.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

#### Direktiv 1999/70

- 3 Direktiv 1999/70 antogs med stöd av artikel 139.2 EG, och direktivets syfte är enligt artikel 1 däri att "genomföra det bilagda ramavtalet ..., som ... [har ingåtts] mellan de allmänna branschövergripande organisationerna [Europeiska fackliga samorganisationen (EFS), Europeiska industri- och arbetsgivarorganisationen (UNICE) Europeiska centrumet för offentliga företag (CEEP)]".

4 Klausul 1 i ramavtalet har följande lydelse:

”Syftet med detta ramavtal är

- a) att förbättra kvaliteten på visstidsarbete genom att garantera att principen om icke-diskriminering tillämpas, och
- b) upprätta ett ramverk för att förhindra missbruk som uppstår vid tillämpningen av på varandra följande anställningskontrakt eller anställningsförhållanden”.

5 Klausul 2 i ramavtalet har rubriken ”Räckvidd”. Denna klausul har följande lydelse:

- ”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”. Denna klausul har följande lydelse:

”I detta avtal avses med

1. visstids[ans]tälld: 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 punkt 1 i klausul 4 i ramavtalet, som har rubriken ”Principen om icke-diskriminering”, stadgas följande:

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

8 I klausul 5 i ramavtalet, som har rubriken ”Bestämmelser för att förhindra missbruk”, föreskrivs följande:

- ”1. För att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden, så skall medlemsstaterna, efter samråd med arbetsmarknadens parter i enlighet med nationell lagstiftning, kollektivavtal eller praxis, och/eller arbetsmarknadens parter, där det inte finns likvärdiga lagliga åtgärder för att förhindra missbruk, på ett sätt som tar hänsyn till behoven i särskilda branscher och/eller till kategorier av arbetstagare, införa en eller fler av följande åtgärder:

- a) Bestämmelser om objektiva grunder för förnyad visstidsanställning.

- b) Bestämmelser om en övre sammanlagd tidsgräns för flera på varandra följande visstidsanställningar.
  - c) Bestämmelser om hur många gånger en visstidsanställning får förnyas.
2. Medlemsstaterna, skall efter samråd med arbetsmarknadens parter, och/eller arbetsmarknadens parter, där så är lämpligt, fastställa under vilka förutsättningar visstidsanställningar
- a) skall betraktas som 'på varandra följande',
  - b) skall betraktas som tillsvidareanställningar”.

#### Direktiv 91/533

- 9 Enligt artikel 2.1 i direktiv 91/533 gäller följande:

”Arbetsgivaren är skyldig att underrätta varje arbetstagare som omfattas av detta direktiv, i det följande kallad 'arbetstagaren', om de väsentliga dragen i anställningsavtalet eller anställningsförhållandet”.

- 10 Enligt artikel 2.2 e i samma direktiv ska de upplysningar som arbetstagaren ska underrättas om vid tidsbegränsade anställningsavtal eller anställningsförhållanden avse avtalets eller anställningsförhållandets ”förväntade varaktighet”.

#### *Italiensk rätt*

- 11 I artikel 117 första stycket i Republiken Italiens konstitution föreskrivs att "[l]agstiftningsmakten utövas av staten och av regionerna med iakttagande av konstitutionen samt de skyldigheter som följer av [unionens] rättsordning och av internationella åtaganden”.
- 12 I Italien regleras visstidsanställningskontrakt inom den offentliga sektorn i lagstiftningsdekret nr 165 om allmänna bestämmelser för organisering av arbetet vid offentliga myndigheter (decreto legislativo n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) av den 30 mars 2001 (ordinarie tillägg till GURI nr 106 av den 9 maj 2001) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 165/2001).
- 13 I artikel 36.5 i nämnda dekret, i dess lydelse enligt lag nr 102 om omvandling till lag, med ändringar, av lagdekret nr 78 av den 1 juli 2009 om krisbekämpningsåtgärder, om kontraktsförlängning och om Italiens deltagande i internationella uppdrag (legge n. 102 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali) av den 3 augusti 2009 (ordinarie tillägg till GURI nr 179 av den 4 augusti 2009), föreskrivs följande under rubriken ”Flexibla avtalsformer för rekrytering och anställning av personal”:

”Ett åsidosättande från de offentliga myndigheternas sida av de tvingande bestämmelser som reglerar deras rekrytering eller anställning kan under inga omständigheter leda till att avtal om tillsvidareanställning uppstår med dessa myndigheter, vilket dock inte påverkar myndigheternas ansvar och de påföljder som de kan åläggas. En arbetstagare som berörs har rätt till ersättning för den skada han eller hon lidit genom att ha utfört arbete i strid med de tvingande bestämmelserna. ...”

- 14 Enligt besluten om hänskjutande omfattas även visstidsanställningar vid de offentliga myndigheterna av lagstiftningsdekret nr 368 om införlivande av direktiv 1999/70/EG om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP (Decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva

1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES) av den 6 september 2001 (GURI nr 235 av den 9 oktober 2001) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 368/2001).

15 I artikel 5.4 bis i lagstiftningsdekretet föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar bestämmelserna i föregående punkter om på varandra följande avtal, och om inte annat föreskrivs i olika bestämmelser i kollektivavtal på nationell, lokal och företagsnivå med de fackföreningarna som är mest representativa på nationell nivå, ska anställningsförhållandet anses utgöra en tillsvidareanställning om de på varandra följande visstidsanställningskontrakt som ingåtts för att utföra motsvarande uppgifter innebär att anställningsförhållandet mellan samma arbetsgivare och samma arbetstagare totalt överstiger 36 månader, inklusive förlängning och förnyelse, oberoende av om avbrott ägt rum mellan de olika avtalen. ...”

16 Enligt lydelsen i artikel 10.4 bis i nämnda lagstiftningsdekret, i dess lydelse enligt artikel 9.18 i lagdekret nr 70 av den 13 maj 2011 (nedan kallat lagdekret nr 70/2011), omvandlat till lag nr 106 av den 12 juli 2011 (GURI nr 160 av den 12 juli 2011), gäller följande:

”... [f]örevarande dekret omfattar inte heller avtal om visstidsanställning som ingås för att tillsätta vikarier för lärar- och TA-personal [administrativ, teknisk och hjälppersonal] med hänsyn tagen till behovet av att säkerställa ett konstant tillhandahållande av undervisnings- och utbildningsservice även vid tillfällig frånvaro av tillsvidare- eller även visstidsanställd lärar- och TA-personal. Artikel 5.4 bis i nämnda dekret är under inga omständigheter tillämplig.”

17 Vad gäller lärar- och TA-personal, återfinns bestämmelser om visstidsanställningsförhållanden i artikel 4 i lag nr 124 om brådskande åtgärder som rör skolpersonal (legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) av den 3 maj 1999 (GURI nr 107 av den 10 maj 1999), i dess lydelse enligt lagdekret nr 134 av den 25 september 2009, omvandlad, med ändringar, genom lag nr 167 av den 24 november 2009 (GURI nr 274, av den 24 november 1999) (nedan kallad lag nr 124/1999). Enligt Tribunale di Napoli (hänskjutande domstol i målen C-22/13 och C-61/13–C-63/13) är det utrett att lagen endast är tillämplig på skolor som drivs av staten. Lagen är däremot inte tillämplig på kommunala skolor, vilka således omfattas av lagstiftningsdekret nr 165/2001 och nr 368/2001.

18 I artikel 4 i lag nr 124/1999 föreskrivs följande:

”1. Om det inte är möjligt att besätta professors- och lärartjänster som är vakanta och lediga före den 31 december och som antas förbli så under hela läsåret med fast anställd lärarpersonal från provinsernas ordinarie personalstyrka eller genom att använda sig av övertalig personal, och under förutsättning att dessa tjänster ännu inte på något sätt har tillsatts med fast anställd personal, ska årliga vikariat tillsättas i väntan på att fast anställd lärarpersonal rekryteras genom uttagningsförfaranden.

2. Icke-vakanta professors- och lärartjänster som blir lediga före den 31 december och fram till läsårets slut ska tillsättas med tillfälliga vikariat som ska vara fram tills undervisningsverksamheten upphör. Likaledes ska tillfälliga vikarier tillsättas tills undervisningsverksamheten upphör för att täcka de undervisningstimmar som inte utgör en hel- eller deltidstjänster.

...

3. I andra fall än dem som avses i punkt 1 och 2 ovan ska tjänsterna tillsättas med tillfälliga vikarier.

...

6. För årliga och tillfälliga vikariat som löper fram tills undervisningsverksamhetens slut ska man ta i anspråk den personal som finns upptagen på de permanenta reservlistor som avses i artikel 401 i den konsoliderade texten, i dess lydelse enligt artikel 1.6 i förevarande lag.

...

11. De bestämmelser som avses i punkterna ovan är även tillämpliga på den administrativa personalen, den tekniska personalen och hjälppersonalen (ATA). ...

14 bis. Avtal om visstidsanställning som har ingåtts för tillsättning av de i punkterna 1, 2 och 3 angivna vikariaten – om de är nödvändiga för att säkerställa ett konstant tillhandahållande av utbildnings- och undervisningsservice – kan endast omvandlas till tillsvidareanställningsförhållande när det är fråga om fast anställning enligt gällande bestämmelser och på grundval av reservlistor ...”.

19 Enligt artikel 1 i utbildningsministeriets dekret nr 131 (decreto del Ministero della pubblica istruzione, n. 131) av den 13 juni 2007 (nedan kallat dekret nr 131/2007) finns det tre olika typer av tjänster för lärare, administrativ personal, teknisk personal och hjälppersonal i skolor som drivs av staten:

- Årliga vikariat för vakanta och lediga tjänster, det vill säga utan någon fast anställd.
- Tillfälliga vikariat till läsårets slut för tjänster som inte är vakanta men som är lediga.
- Tillfälliga vikariat för alla andra slags behov eller kortvariga vikariat.

20 Fast anställning av lärarpersonal som avses i artikel 4.14 bis i lag nr 124/1999 regleras i artiklarna 399 och 401 i lagstiftningsdekretet nr 297 om konsoliderad version av lagbestämmelser på undervisningsområdet (decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione) av den 16 april 1994 (ordinarie tillägg till GURI nr 115 av den 19 maj 1994) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 297/1994).

21 Artikel 399.1 i lagstiftningsdekretet nr 297/1994 har följande lydelse:

”När lärarpersonal till förskola, grundskola och gymnasiet, inklusive konstgymnasium och konstinstitut, rekryteras ska 50 procent av de tillgängliga tjänsterna på ett läsår tillsättas genom uttagningsprov på grundval av meriter och prov, och de återstående 50 procenten ska tillsättas på grundval av de permanenta reservlistor som avses i artikel 401.”

22 Artikel 401.1 och 401.2 i samma dekret har följande lydelse:

”1. De reservlistor som upprättas efter uttagningsprov som uteslutande organiserats på grundval av meriter för lärarpersonal inom förskola, grundskola och gymnasium, inklusive konstgymnasium och konstinstitut, ska omvandlas till permanenta reservlistor som ska användas för de fasta anställningar som avses i artikel 399.1.

2. De permanenta reservlistor som avses i punkt 1 ska periodvis kompletteras genom att man däri upptar de lärare som har klarat det senaste regionala uttagningsprovet på grundval av meriter och prov, för samma kategori av uttagningsprov och samma tjänst, och de lärare som har ansökt om att överföras till den motsvarande permanenta reservlistan i en annan provins. Samtidigt som de nya kandidaterna upptas, uppdateras klassificeringen av de som redan är upptagna på den permanenta reservlistan.”

## Målen vid de nationella domstolarna och tolkningsfrågorna

### *Mål C-22/13 och C-61/13–C-63/13*

- 23 Raffaella Mascolo, Alba Forni, Immacolata Racca och Fortuna Russo anställdes enligt på varandra följande visstidsanställningskontrakt. De tre förstnämnda anställdes som lärare vid Ministero och den sistnämnda anställdes som barnskötare och förskolelärare vid Comune di Napoli. Enligt dessa kontrakt arbetade de för respektive arbetsgivare under följande perioder: Raffaella Mascolo arbetade 71 månader under 9 år (mellan åren 2003 och 2012), Alba Forni arbetade 50 månader och 27 dagar under 5 år (mellan åren 2006 och 2011), Immacolata Racca arbetade 60 månader under 5 år (mellan åren 2007 och 2012), och Fortuna Russo arbetade 45 månader och 15 dagar under 5 år (mellan åren 2006 och 2011).
- 24 Då kärandena i de nationella målen ansåg att dessa på varandra följande visstidsanställningskontrakt var rättsstridiga, väckte de talan vid Tribunale di Napoli och yrkade i första hand att visstidsanställningskontrakten skulle omvandlas till tillsvidareanställningsförhållanden, och att de därmed skulle bli fast anställda, och att svarandena skulle åläggas att utge den lön som motsvarade uppehållet mellan slutet på ett visstidsanställningskontrakt och ikraftträdandet av det nästföljande kontraktet. I andra hand yrkade de ersättning för den skada de lidit.
- 25 Då Immacolata Racca blev fast anställd under målets handläggning, sedan hon uppnått en högre placering på den permanenta reservlistan, justerade hon sin ursprungliga talan och yrkade att få tillgodoräkna sig sin tjänstetid fullt ut jämte ersättning för den skada hon lidit.
- 26 Enligt Ministero och Comune di Napoli utgjorde däremot artikel 36.5 i lagstiftningsdekret nr 165/2001 hinder för all slags omkvalificering av anställningsförhållandet. Artikel 5.4 bis i lagstiftningsdekret nr 368/2001 var inte tillämplig med beaktande av artikel 10.4 bis i samma dekret, som införts genom artikel 9.18 i lagdekret nr 70/2011. Dessutom hade kärandena i de nationella målen inte heller någon rätt till skadestånd, eftersom rekryteringsprocessen var lagenlig och rekvisiten för rättsstridigt agerande i vart fall inte var uppfyllda. Slutligen förelåg inget missbruk, då visstidsanställningskontrakten inte var knutna till varandra och således varken utgjorde någon fortsättning eller förlängning av de tidigare kontrakten.
- 27 Tribunale di Napoli har, med anledning av den väckta talan, för det första angett att till skillnad från vad Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) slagit fast i sin dom nr 10127/12 så strider tillämpliga nationella bestämmelser mot klausul 5 i ramavtalet.
- 28 De nationella bestämmelserna innehåller nämligen inga preventiva åtgärder i den mening som avses i klausul 5.1 a, eftersom de inte gör det möjligt att i det konkreta fallet göra en objektiv och transparent kontroll av huruvida det föreligger ett verkligt behov av tillfälliga vikarier. Vidare är det enligt nämnda bestämmelser tillåtet att i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 4.1 i lag nr 124/1999 förnya visstidsanställningskontrakt för att tillsätta tjänster som verkligen är vakanta. Bestämmelserna innehåller dock inte heller några preventiva åtgärder i den mening som avses i klausul 5.1 b. Enligt artikel 10.4 bis i lagstiftningsdekret nr 368/2001 ska artikel 5.4 bis i samma dekret numera inte tillämpas på skolor som drivs av staten. Enligt sistnämnda bestämmelse ska visstidsanställningskontrakt som överstiger 36 månader omvandlas till tillsvidareanställningskontrakt. Nämnda bestämmelser innehåller vidare inte några preventiva åtgärder i den mening som avses i klausul 5.1 c.
- 29 Det föreskrivs för övrigt inga sanktionsåtgärder, eftersom visstidsanställningskontrakt endast kan omvandlas till tillsvidareanställningskontrakt enligt artikel 4.14 bis i lag nr 124/1999, om det rör sig om fast anställning av en person på grundval av reservlistor. Rätten till ersättning för den skada som uppstått till följd av på varandra följande visstidsanställningskontrakt är likaså utesluten. Enligt vad



som slogs fast i dom nr 10127/12 från Corte suprema di cassazione är artikel 36.5 i lagstiftningsdekret nr 165/2001 – som i princip föreskriver en sådan rättighet inom den offentliga sektorn – inte tillämplig om på varandra följande visstidsanställningskontrakt överskridit den övre tidsgränsen på 36 månader som stadgas i artikel 5.4 bis i lagstiftningsdekret nr 368/2001.

- 30 Tribunale di Napoli har för det andra noterat att endast skolor som drivs av staten har rätt att visstidsanställa personal utan att omfattas av de begränsningar som föreskrivs i lagstiftningsdekret nr 368/2001, vilket medför en snedvridning av konkurrensen till nackdel för privata skolor. Tribunale di Napoli undrar därför om skolor som drivs av staten omfattas av uttrycket "särskilda branscher och/eller ... kategorier av arbetstagare" i den mening som avses i klausul 5 i ramavtalet, vilket motiverar särskilda åtgärder för att förebygga och beivra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt.
- 31 Tribunale di Napoli undrar för det tredje om de aktuella nationella bestämmelserna är förenliga med klausul 4 i ramavtalet, då de nationella bestämmelserna föreskriver att en offentliganställd arbetstagare med en rättsstridig visstidsanställning, till skillnad från en tillsvidareanställd arbetstagare som sagts upp på ett rättsstridigt sätt, inte har rätt till skadestånd.
- 32 I det mål som avgjordes genom beslut Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574) hävdade den italienska regeringen att artikel 5.4 bis i lagstiftningsdekret nr 368/2001 är tillämplig på den offentliga sektorn, trots att Corte suprema di cassazione slagit fast motsatsen i sin dom nr 10127/12. Tribunale di Napoli undrar således för det fjärde om den italienska regeringens felaktiga tolkning av nationell rätt, med hänsyn till principen om lojalt samarbete, därför hädanefter inte ska vara bindande för nationella domstolar så att dessa domstolars skyldighet att göra en tolkning som överensstämmer med unionsrätten därmed förstärks.
- 33 För det femte undrar Tribunale di Napoli om möjligheten att omvandla ett visstidsanställningskontrakt till ett tillsvidareanställningskontrakt enligt artikel 5.4 bis i lagstiftningsdekret nr 368/2001 omfattas av de uppgifter som avses i artikel 2.1 och 2.2 e i direktiv 91/533 som arbetsgivaren är skyldig att informera den anställde om. Om så är fallet undrar Tribunale di Napoli om det är förenligt med detta direktiv att retroaktivt underlåta att tillämpa denna artikel 5.4 bis på skolor som drivs av staten i enlighet med lagdekret nr 70/2011.
- 34 Den hänskjutande domstolen undrar för det sjätte om en sådan retroaktiv ändring av de nationella bestämmelserna – vilken fått till följd att personal som tjänstgör i skolor som drivs av staten berövs en rättighet som de åtnjöt vid rekryteringstillfället – är förenlig med allmänna unionsrättsliga principer.
- 35 Under dessa omständigheter beslutade Tribunale di Napoli att vilandeförklara målen och ställa nedan angivna tolkningsfrågor till EU-domstolen. Den sjunde tolkningsfrågan avser endast målen C-61/13 och C-62/13. Såvitt avser mål C-63/13 ställs endast den andra, den tredje och den fjärde frågan. Nämnade frågor motsvarar den första, den andra och den tredje frågan i sistnämnda mål:
- 1) Utgör det rättsliga ramverket för skolsektorn, såsom det beskrivs, en likvärdig åtgärd i den mening som avses i klausul 5 i direktiv [1999/70]?
  - 2) När är det fråga om ett 'statligt' anställningsförhållande i den mening som avses i klausul 5 i direktiv [1999/70] – och särskilt i den inskjutna satsen 'branscher och/eller ... kategorier av arbetstagare' – och när är det därmed motiverat att påföljderna blir annorlunda jämfört med privata anställningsförhållanden?
  - 3) Omfattar begreppet anställningsvillkor i den mening som avses i klausul 4 i direktiv [1999/70] – med hänsyn tagen till förklaringarna enligt artikel 3.1 c i [rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, s. 16, rättelse i EGT L 2, 2001, s. 42)] och artikel 14.1 c i [Europaparlamentets och rådets]

direktiv 2006/54/EG [av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (EUT L 204, s. 23)] – även påföljderna av ett rättsstridigt avbrott av anställningsförhållandet? Om svaret på föregående fråga är jakande, är de påföljder som enligt den nationella rättsordningen normalt föreskrivs för ett rättsstridigt avbrott av tillsvidare- och visstidsanställningen försvarliga enligt klausul 4 [i direktiv 1999/70]?

- 4) Är det enligt principen om lojalt samarbete förbjudet för en medlemsstat att i ett förfarande om förhandsavgörande vid ... [domstolen] avsiktligt framställa ett nationellt regelverk på ett icke sanningsenligt sätt och är domstolarna – i brist på annan tolkning av nationell lagstiftning som likväl uppfyller de skyldigheter som följer av medlemskapet i Europeiska unionen – skyldiga att om möjligt tolka nationell lagstiftning på samma sätt som förespråkas av den medlemsstaten?
- 5) Ska de föreskrivna regler i direktiv [91/533], och närmare bestämt i artikel 2.1 och 2.2 e, som är tillämpliga på anställningsavtalet eller anställningsförhållandet omfatta uppgift om i vilka fall avtal om visstidsanställning kan omvandlas till avtal om tillsvidareanställning?
- 6) Om svaret på föregående fråga är jakande, strider en ändring med retroaktiv verkan i det nationella regelverket, som inte ger arbetstagaren någon möjlighet att driva sina anspråk med stöd av direktiv [91/533] eller garanterar att de anställningsvillkor som anges i anställningshandlingen respekteras, mot artikel 8.1 i direktiv [91/533] och mot syftena med direktiv [91/533], i synnerhet skäl 2?
- 7) Ska de allmänna nu gällande [unions]rättsliga principerna om rättssäkerhet, skydd för berättigade förväntningar, parternas likställdhet i processen, rätt till ett effektivt domstolsskydd, rätt till en oberoende domstol och, mer allmänt, rätt till ett rättvist förfarande, vilka garanteras i [artikel 6 FEU] ... – jämförd med artikel 6 i [Europakonventionen], och med artiklarna 46, 47 och 52.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – tolkas så, att de vid tillämpning av direktiv [1999/70] utgör hinder för att italienska staten, efter en avsevärd tidsperiod (3 år och 6 månader), utfärdar en lagbestämmelse, likt artikel 9 i lagdekret nr 70/[2001] som omvandlats genom lag nr 106 av den 12 juli 2011, och härigenom lägger till stycke 4 bis i artikel 10 i lagstiftningsdekret nr 368/2001 för att förändra följderna av pågående förfaranden på ett sätt som är till direkt nackdel för arbetstagaren och till fördel för arbetsgivaren (staten) – och härmed undanröjer möjligheten enligt interna regler att vidta sanktionsåtgärder mot missbruk av på varandra följande avtal om visstidsanställning?"

36 Genom beslut av domstolens ordförande av den 8 mars 2013 förenades målen C-22/13 och C-61/13–C-63/13 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

#### *Mål C-418/13*

- 37 Carla Napolitano, Donatella Cittadino, Gemma Zangari, Salvatore Perrella och Gaetano Romano anställdes av Ministero på visstidsanställningskontrakt som följde på varandra. De fyra förstnämnda anställdes som lärare och den sistnämnde anställdes som administrativ personal. Enligt dessa kontrakt arbetade de för respektive arbetsgivare under följande perioder: Carla Napolitano arbetade 55 månader under sex år (mellan åren 2005 och 2010), Donatella Cittadino arbetade 100 månader under tio år (mellan åren 2002 och 2012), Gemma Zangari arbetade 113 månader under elva år (mellan åren 2001 och 2012), Salvatore Perrella arbetade 81 månader under sju år (mellan åren 2003 och 2010) och Gaetano Romano arbetade 47 månader under fyra år (mellan åren 2007 och 2011).
- 38 Då kärandena i de nationella målen ansåg att dessa på varandra följande visstidsanställningskontrakt var rättsstridiga, väckte de talan vid Tribunale di Roma och vid Tribunale di Lamezia Terme och yrkade i första hand att deras respektive kontrakt skulle omvandlas till tillsvidareanställningskontrakt,

och att de därmed skulle bli fast anställda, och att svarandena skulle åläggas att utge den lön som kändena hade rätt till mellan slutet på ett visstidsanställningskontrakt och ikraftträdandet av det nästföljande kontraktet. I andra hand yrkade kändena ersättning för den skada de lidit.

- 39 Inom ramen för de mål som Tribunale di Roma och Tribunale di Lamezia Terme hade att avgöra, undrade de om artikel 4.1 och 4.11 i lag nr 124/1999 var förenlig med klausul 5 i ramavtalet, i den del det enligt den nationella bestämmelsen var tillåtet för myndigheterna att utan begränsning rekrytera lärarpersonal, teknisk och administrativ personal för viss tid, för att kunna besätta vakanta tjänster på en skola. Eftersom dessa domstolar ansåg att frågan varken kunde avgöras genom en konform tolkning, då bestämmelsen var formulerad på ett otvetydigt sätt, eller genom att inte tillämpa den då klausul 5 saknar direkt effekt, hänsköt dessa domstolar en preliminärfråga till Corte costituzionale (konstitutionsdomstol) om huruvida artikel 4.1 och 4.11 i lag nr 124/199 var förenlig med konstitutionen, med anledning av åsidosättande av artikel 117 första stycket i Republiken Italiens konstitution jämförd med klausul 5 i ramavtalet.
- 40 Corte costituzionale konstaterar i sin begäran om förhandsavgörande att i den italienska lagstiftningen som är tillämplig på skolor som drivs av staten föreskrivs, vad gäller visstidsanställd personal, varken någon övre sammanlagd tidsgräns för på varandra följande visstidsanställningskontrakt, eller hur många gånger kontrakten maximalt får förnyas, i den mening som avses i klausul 5.1 b och c i ramavtalet. Corte costituzionale undrar dock om inte lagstiftningen kan motiveras av ”objektiva grunder” i den mening som avses i klausul 5.1 a.
- 41 Enligt Corte costituzionale är den aktuella nationella lagstiftningen åtminstone i princip utformad på så sätt att anställning av personal på visstidsanställningskontrakt kan uppfylla kravet på objektiva grunder. Skolundervisning ska nämligen tillhandahållas ”enligt efterfrågan” på så sätt att den grundläggande rätten till utbildning som föreskrivs i Republiken Italiens konstitution medför att staten inte kan vägra att tillhandahålla utbildning. Staten är således skyldig att organisera undervisningen på ett sådant sätt att den alltid kan anpassas till hur elevunderlaget utvecklas. Detta är ett krav kopplat till flexibiliteten och kräver att ett stort antal lärare och personal i statligt drivna skolor anställs på visstidsanställningskontrakt. Enligt nämnda domstol kan således systemet med permanenta reservlistor, som är knutet till de statliga uttagningsproven, säkerställa att objektiva kriterier iakttas när skolpersonal anställs på visstidsanställningskontrakt. Personalen har även i och med detta system en rimlig chans att få en fast tjänst.
- 42 Corte costituzionale har emellertid påpekat att artikel 4.1 i lag nr 124/1999 förvisso inte föreskriver att visstidsanställningskontrakt får förnyas upprepade gånger och inte heller utesluter ersättning för liden skada. Bestämmelsen gör det dock möjligt att anställa vikarier på årsbasis för vakanta och lediga tjänster ”i väntan på att uttagningsprov ska slutföras för att rekrytera fast anställd lärarpersonal”. Uttagningsproven avbröts emellertid mellan åren 2000 och 2011. Bestämmelsen ger således en möjlighet att förnya visstidsanställningskontrakt utan att det fastställts någon specifik tidsfrist för att genomföra uttagningsproven. Detta förhållande, jämte avsaknaden av bestämmelser som erkänner en rätt till skadestånd för personal som arbetar i statligt drivna skolor och som på ett rättsstridigt sätt tvingats tjänstgöra enligt på varandra följande visstidsanställningskontrakt, skulle kunna innebära att bestämmelsen strider mot klausul 5.1 i ramavtalet.
- 43 Under dessa omständigheter beslutade Corte costituzionale att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) Ska klausul 5.1 i ramavtalet ... tolkas så, att den utgör hinder för tillämpning av artikel 4.1 sista meningen och 4.11 i lag [nr 124/1999] – vari tillsättningen av årliga vikariat på tjänster ’som är vakanta och lediga före den 31 december’ regleras och det föreskrivs att årliga vikariat ska tillsättas ’i väntan på att uttagningsprov ska slutföras för att rekrytera fast anställd lärarpersonal’ – vilka

bestämmelser gör det möjligt att använda sig av visstidsanställningskontrakt utan att ange en bestämd tidsplan för genomförandet av uttagningsproven och utan att det föreligger en rätt till skadestånd?

- 2) Utgör kraven på organisering av det ovan beskrivna italienska skolväsendet sådana objektiva grunder som avses i klausul 5.1 i [ramavtalet], vilka kan medföra att en sådan lagstiftning som den italienska, som inte föreskriver någon rätt till skadestånd vid visstidsanställning av skolpersonal, blir förenlig med unionsrätten?”

- 44 Genom beslut av domstolen av den 11 februari 2014 förenades målen C-22/13 och C-61/13–C-63/13 samt C-418/13 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

### **Prövning av tolkningsfrågorna**

- 45 Tribunale di Napoli och Corte Costituzionale har ställt sina frågor till EU-domstolen för att få klarhet i tolkningen av klausul 5.1 i ramavtalet (första och andra frågan i mål C-22/13, C-61/13 och C-62/13, första frågan i mål C-63/13 samt första och andra frågan i mål C-418/13), av klausul 4 i samma ramavtal (tredje frågan i mål C-22/13, C-61/13 och C-62/13 samt andra frågan i mål C-63/13), av principen om lojalt samarbete (fjärde frågan i mål C-22/13, C-61/13 och C-62/13 samt tredje frågan i mål C-63/13), av direktiv 91/533 (femte och sjätte frågan i mål C-22/13, C-61/13 och C-62/13), samt av flera allmänna unionsrättsliga principer (sjunde frågan i mål C-61/13 och C-62/13).

### *Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning*

- 46 Comune di Napoli har gjort gällande att den tolkning av unionsrätten som Tribunale di Napoli har begärt i mål C-63/13 inte är nödvändig för att avgöra det nationella målet. Begäran om förhandsavgörande i detta mål kan följaktligen inte tas upp till prövning i någon del. Tribunale di Napoli har själv påpekat i sitt beslut om hänskjutande att de åtgärder som den italienska lagstiftaren vidtagit för att införliva ramavtalet är otillräckliga, med hänsyn till EU-domstolens praxis avseende detta ramavtal. Det ankommer således på Tribunale di Napoli att avgöra det nationella målet genom att tolka nationell rätt på ett sätt som överensstämmer med unionsrätten.
- 47 EU-domstolen erinrar i detta hänseende om följande. Inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som har inrättats genom artikel 267 FEUF, ankommer det, enligt fast rättspraxis, uteslutande 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 (dom Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 48 EU-domstolen har vid upprepade tillfällen angett att en nationell domstol har en mycket vittgående möjlighet att hänskjuta en fråga till EU-domstolen, om den bedömer att det i ett pågående mål har uppkommit frågor som kräver ett avgörande avseende tolkningen av bestämmelser i unionsrätten (se bland annat dom Križan m.fl., C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 64, samt dom Ogieriakhi, C-244/13, EU:C:2014:2068, punkt 52).
- 49 Att det föreligger fast rättspraxis avseende en viss unionsrättslig fråga kan således förvisso föranleda EU-domstolen att meddela ett beslut med stöd av artikel 99 i rättegångsreglerna, men förekomsten av sådan fast rättspraxis påverkar inte på något sätt frågan huruvida en begäran om förhandsavgörande kan upptas till prövning för det fall en nationell domstol beslutar att inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning begära ett sådant avgörande av EU-domstolen med stöd av artikel 267 FEUF.

- 50 Det följer av fast rättspraxis att EU-domstolen får avvisa en tolkningsfråga från en nationell domstol 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, bland annat, dom *Ērsekcsanádi Mezőgazdasági*, C-56/13, EU:C:2014:352, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 51 EU-domstolen noterar att i mål C-63/13 har Tribunale di Napoli ställt tre tolkningsfrågor som är identiska med den andra, den tredje och den fjärde frågan i målen C-22/13, C-61/13 och C-62/13.
- 52 Det följer dock av beslutet om hänskjutande i mål C-63/13 att såväl de faktiska omständigheterna som de tillämpliga bestämmelserna skiljer sig från dem som är aktuella i de tre andra målen. Enligt Tribunale di Napoli omfattas inte Fortuna Russo, i sin egenskap av barnskötare och förskollärare på ett kommunalt dagis och i en kommunal förskola – till skillnad från Raffaella Mascolo, Alba Forni och Immacolata Racca, samt för övrigt även kärandena i mål C-418/13 – av de nationella bestämmelser som föreskrivs i lag nr 124/1999 och som är tillämpliga på skolor som drivs av staten. Fortuna Russo omfattas i stället av de allmänna bestämmelser som föreskrivs i bland annat lagstiftningsdekret nr 368/2001.
- 53 Under dessa omständigheter saknar den första frågan som ställts i mål C-63/13 relevans för prövningen av detta mål och är följaktligen hypotetisk. Den frågan avser nämligen, i likhet med frågorna i målen C-22/13, C-61/13 och C-62/13, att det ska klargöras huruvida de nationella bestämmelser som föreskrivs i lag nr 124/1999 är förenliga med klausul 5 i ramavtalet. I nämnda lag ges staten möjlighet att, såvitt gäller statligt drivna skolor, anställa personal enligt visstidsanställningskontrakt utan att staten, till skillnad från vad som gäller för privata skolor, omfattas av de begränsningar som stadgas i lagstiftningsdekret nr 368/2001.
- 54 Detsamma gäller den andra frågan i mål C-63/13 som huvudsakligen gäller huruvida de aktuella nationella bestämmelserna – det vill säga i synnerhet artikel 36.5 i lagstiftningsdekret nr 165/2001 – är förenliga med klausul 4 i ramavtalet. Enligt nämnda bestämmelser är nämligen all ersättning utesluten inom den offentliga sektorn för skada på grund av missbruk som uppstått genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt.
- 55 Tribunale di Napoli har själv konstaterat i sin begäran om förhandsavgörande i mål C-63/13 att artikel 5.4 bis i lagstiftningsdekret nr 368/2001 ska tillämpas på käranden i detta mål, till skillnad från kärandena i målen C-22/13, C-61/13 och C-62/13. I nämnda artikel 5.4 bis föreskrivs att på varandra följande visstidsanställningskontrakt som överstiger 36 månader ska omvandlas till ett tillsvidareanställningskontrakt. Tribunale di Napoli har helt korrekt påpekat att bestämmelsen utgör en åtgärd som förhindrar missbruk som uppstår vid användning av sådana kontrakt och medför att följderna av sådant missbruk definitivt undanröjs. Bestämmelsen uppfyller därför de krav som uppställs i unionsrätten (se bland annat dom *Fiamingo m.fl.*, C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkterna 69 och 70, samt där angiven rättspraxis).
- 56 EU-domstolen konstaterar härvid att Tribunale di Napoli inte på något sätt har förklarat av vilken anledning dess andra fråga i mål C-63/13, under dessa omständigheter, fortfarande är relevant för prövningen av om de aktuella nationella bestämmelserna är förenliga med unionsrätten.
- 57 Det framgår under alla förhållanden inte på något sätt av beslutet om hänskjutande på vilket sätt en arbetstagare vars anställningskontrakt omvandlats – och vars skadeståndsyrkande för övrigt framställts i andra hand – skulle lida en ersättningsgill skada i likhet med de arbetstagare som befinner sig i samma situation som kärandena i målen C-22/13, C-61/13 och C-62/13, på vilka artikel 5.4 bis inte är tillämplig.
- 58 Mot denna bakgrund finner EU-domstolen att även den andra frågan i mål C-63/13 är hypotetisk.

- 59 Comune di Napoli, den italienska regeringen och Europeiska kommissionen har vidare ifrågasatt huruvida den fjärde frågan i målen C-22/13, C-61/13 och C-62/13 kan upptas till prövning, liksom den tredje frågan i mål C-63/13. Som grund härför har det angetts att svaret på dessa frågor helt eller delvis saknar betydelse för prövningen av de nationella målen.
- 60 Frågorna har identisk ordalydelse och grundas, såsom påpekats i punkt 32 ovan, på antagandet att den italienska regeringens tolkning av nationell rätt i det mål som avgjordes genom beslut Affatato (EU:C:2010:574, punkt 48) – enligt vilken artikel 5.4 bis i lagstiftningsdekret nr 368/2001 är tillämplig på den offentliga sektorn – är felaktig och följaktligen utgör ett åsidosättande av principen om lojalt samarbete från den berörda medlemsstatens sida.
- 61 Såsom följer av punkterna 14 och 15 ovan motsvarar denna tolkning emellertid på alla punkter Tribunale di Napoli's tolkning. Det är mot bakgrund av nämnda tolkning som EU-domstolen enligt fast rättspraxis ska pröva förevarande beslut om hänskjutande (se bland annat dom Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, punkt 38). Tribunale di Napoli anger uttryckligen i sina beslut om hänskjutande att den italienska lagstiftaren, enligt rättens mening, inte haft för avsikt att undanta den offentliga sektorn från tillämpningen av artikel 5.4 bis.
- 62 Såsom framgår av punkt 28 ovan anser Tribunale di Napoli själv, vilket omfattas av dess exklusiva behörighet, att artikel 5.4 bis i lagstiftningsdekret nr 368/2001 förvisso är tillämplig på den offentliga sektorn, men inte på skolor som drivs av staten. Bestämmelsen saknar således betydelse för utgången i de nationella målen i mål C-22/13, C-61/13 och C-62/13.
- 63 Den fjärde frågan i mål C-22/13, C-61/13 och C-62/13 samt den tredje frågan i mål C-63/13 är således hypotetiska.
- 64 Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden finner EU-domstolen att begäran om förhandsavgörande i mål C-63/13 i dess helhet samt den fjärde frågan i mål C-22/13, C-61/13 och C-62/13 ska avvisas i enlighet med den rättspraxis som EU-domstolen erinrat om i punkt 50 ovan.

#### *Prövning i sak*

- 65 Tribunale di Napoli och Corte costituzionale har ställt sina respektive första frågor i målen C-22/13, C-61/13 och C-62/13 samt sina två frågor i mål C-418/13, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i följande. Ska klausul 5.1 i ramavtalet tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser, såsom de som är aktuella i de nationella målen, enligt vilka det i väntan på att uttagningsprov slutförs för att rekrytera fast anställd personal för tjänstgöring i skolor som drivs av staten är tillåtet att förnya visstidsanställningskontrakt för att tillsätta tjänster för lärare, teknisk personal, administrativ personal och hjälppersonal som är vakanta och lediga, utan att det anges någon bestämd tidsplan för genomförandet av uttagningsproven och samtidigt som all möjlighet utesluts för sådan personal att erhålla ersättning för den skada som de eventuellt åsamkats på grund av sådan förnyelse av kontrakten.

Huruvida ramavtalet är tillämpligt

- 66 Den grekiska regeringen har gjort gällande att det inte är lämpligt att undervisningssektorn omfattas av bestämmelserna i ramavtalet som avser missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt. Sektorn kännetecknas nämligen av att det föreligger särskilda behov i den mening som avses i klausul 5.1 i ramavtalet, eftersom undervisning syftar till att garantera att rätten till utbildning iakttas och är oundgänglig för att utbildningssystemet ska fungera väl.

- 67 EU-domstolen erinrar härvid om att det framgår av ordalydelsen av klausul 2.1 i ramavtalet att detta har ett vitt tillämpningsområde som rent generellt omfattar ”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 3.1 i ramavtalet omfattar dessutom alla arbetstagare, utan att någon skillnad görs beroende på om arbetstagaren är anställd av en offentlig eller en privat arbetsgivare och oberoende av hur avtalet kvalificeras enligt nationell rätt (dom *Fiamingo m.fl.*, EU:C:2014:2044, punkterna 28 och 29 samt där angiven rättspraxis).
- 68 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 anställningskontrakt 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 (se dom *Fiamingo m.fl.*, EU:C:2014:2044, punkterna 30–33 samt där angiven rättspraxis).
- 69 Härav följer att ramavtalet inte undantar någon särskild sektor från sitt tillämpningsområde och således är tillämpligt på personal inom undervisningssektorn (se, för ett liknande resonemang, dom *Fiamingo m.fl.*, EU:C:2014:2044, punkt 38).
- 70 Denna slutsats stöds av innehållet i klausul 5.1 i ramavtalet. Av detta framgår det nämligen att det är vid genomförandet av detta ramavtal som medlemsstaterna, i enlighet med tredje stycket i inledningen till ramavtalet samt punkterna 8 och 10 i de allmänna övervägandena, har rätt att, i den mån som det är objektivt befogat, ta hänsyn till de särskilda behoven i enskilda branscher och/eller i de aktuella kategorierna av arbetstagare (dom *Fiamingo m.fl.*, EU:C:2014:2044, punkt 39).
- 71 Arbetstagare som befinner sig i samma situation som kändarna i de nationella målen och som rekryterats i egenskap av lärare eller administrativ personal för tjänstgöring på årliga vikariat i skolor som drivs av staten enligt anställningskontrakt i den mening som avses i nationell rätt – beträffande vilka det är utrett att de inte ingår bland de anställningsförhållanden som kan uteslutas från ramavtalets tillämpningsområde – omfattas av bestämmelserna i detta ramavtal och i synnerhet av klausul 5 häri (se analogt dom *Márquez Samohano*, C-190/13, EU:C:2014:146, punkt 39).

#### Tolkningen av klausul 5.1 i ramavtalet

- 72 Syftet med klausul 5.1 i ramavtalet är att genomföra ett av de mål som eftersträvas med detta avtal, nämligen att reglera möjligheterna att använda på varandra följande vistidsanställningsavtal eller vistidsanställningsförhållanden, vilka kan missbrukas till arbetstagarnas nackdel. I ramavtalet har det därför föreskrivits vissa minimiskyddsbestämmelser för att förhindra att arbetstagarnas anställningstrygghet urholkas (se, bland annat, dom *Adeneler m.fl.*, C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 63, dom *Kücük*, C-586/10, EU:C:2012:39, punkt 25, samt dom *Fiamingo m.fl.*, EU:C:2014:2044, punkt 54).
- 73 Såsom framgår av andra stycket i inledningen till ramavtalet och punkterna 6 och 8 i de allmänna övervägandena i detta avtal, anses anställningstryggheten utgöra en betydande del av skyddet för arbetstagare, medan vistidsanställningar endast under vissa omständigheter svarar mot både arbetsgivarnas och arbetstagarnas behov (dom *Adeneler m.fl.*, EU:C:2006:443, punkt 62, samt *Fiamingo m.fl.*, EU:C:2014:2044, punkt 55).

- 74 För att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden är medlemsstaterna, enligt klausul 5.1 i ramavtalet, således skyldiga att med effektiv och bindande verkan införa minst en av de uppräknade åtgärderna när det i nationell rätt inte finns likvärdiga lagstadgade åtgärder. De sålunda i klausul 5.1 a–c uppräknade 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 (se, bland annat, dom Küçük, EU:C:2012:39, punkt 26, samt Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, punkt 56).
- 75 Medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom de kan välja att införa en eller flera av de åtgärder som anges i punkt 1 a–c i denna klausul eller att tillämpa redan existerande likvärdiga lagstadgade åtgärder, på ett sätt som tar hänsyn till behoven i särskilda branscher och/eller till kategorier av arbetstagare (se dom Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, punkt 59 samt där angiven rättspraxis).
- 76 Härigenom fastställs ett allmänt mål för medlemsstaterna i klausul 5.1 i ramavtalet, bestående i att förebygga sådant missbruk. Medlemsstaterna ges emellertid samtidigt rätt att själva bestämma med hjälp av vilka medel som nämnda mål ska uppnås, under förutsättning att de inte inverkar menligt på ramavtalets syfte och ändamålsenliga verkan (dom Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, punkt 60).
- 77 När det i unionsrätten, såsom i förevarande fall, inte föreskrivs några särskilda bestämmelser om påföljder för fall där missbruk har konstaterats, ankommer det på de nationella myndigheterna att vidta åtgärder som inte bara ska vara proportionerliga, utan även tillräckligt effektiva och avskräckande för att säkerställa att de bestämmelser som har antagits med stöd av ramavtalet får full verkan (se, bland annat, dom Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, punkt 62 samt där angiven rättspraxis).
- 78 Även om formerna för att genomföra sådana bestämmelser, i avsaknad av unionslagstiftning på området, följer av medlemsstaternas nationella rättsordningar enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi, får de emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som reglerar liknande nationella situationer (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se, bland annat, dom Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, punkt 63 samt där angiven rättspraxis).
- 79 När på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden har missbrukats, ska det således finnas bestämmelser som innebär effektiva och likvärdiga garantier för arbetstagarnas skydd, vilka kan tillämpas för att beivra missbruket i behörig ordning och undanröja följderna av åsidosättandet av unionsrätten (dom Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, punkt 64 samt där angiven rättspraxis).
- 80 EU-domstolen har vid upprepade tillfällen betonat att ramavtalet inte stadgar någon allmän skyldighet för medlemsstaterna att föreskriva att avtal om visstidsanställning ska omvandlas till avtal om tillsvidareanställning. Enligt klausul 5.2 är det nämligen i princip medlemsstaterna som ska fastställa under vilka förutsättningar visstidsanställningar ska betraktas som tillsvidareanställningar. Härav följer att ramavtalet inte föreskriver under vilka förutsättningar avtal om visstidsanställning får användas (se, bland annat, dom Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, punkt 65 samt där angiven rättspraxis).
- 81 Vad gäller de nu aktuella nationella bestämmelserna ska det påpekas att det inte är EU-domstolens uppgift att uttala sig om tolkningen av nationell rätt. Detta ankommer uteslutande på den hänskjutande domstolen eller, i förekommande fall, på behöriga nationella domstolar vilka ska fastställa huruvida de krav som angetts i punkterna 74–79 ovan uppfylls genom bestämmelserna i tillämplig nationell lagstiftning (se, bland annat, dom Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, punkt 66 samt där angiven rättspraxis).



- 82 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 visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden (se dom Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, punkt 67 samt där angiven rättspraxis).
- 83 EU-domstolen kan emellertid i sitt förhandsavgörande i förekommande fall bidra med preciseringar för att vägleda den nationella domstolen vid dennas bedömning (se, bland annat, dom Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, punkt 68 samt där angiven rättspraxis).
- Huruvida det finns åtgärder som förhindrar missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt
- 84 Vad beträffar frågan huruvida åtgärder vidtagits för att förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt i den mening som avses i klausul 5.1 i ramavtalet, gör EU-domstolen följande bedömning. Det är utrett att det enligt de aktuella nationella bestämmelserna är möjligt att rekrytera lärarvikarier med stöd av på varandra följande visstidsanställningskontrakt, utan att det föreskrivs någon begränsning av kontraktens övre sammanlagda tidsgräns eller hur många gånger kontrakten får förnyas enligt klausul 5.1 b och c. Tribunale di Napoli har såsom framgår av punkt 28 ovan särskilt angett att artikel 5.4 bis i lagstiftningsdekret nr 368/2001, enligt artikel 10.4 bis i samma dekret, inte ska tillämpas på skolor som drivs av staten. Enligt nämnda artikel 5.4 bis ska visstidsanställningskontrakt som överstiger 36 månader omvandlas till tillsvidareanställningskontrakt, vilket således gör det möjligt att förnya sådana kontrakt ett obegränsat antal gånger. Inte heller har det bestritts att de aktuella nationella bestämmelserna inte innehåller någon bestämmelse som är likvärdig med dem som föreskrivs i klausul 5.1 i ramavtalet.
- 85 Under dessa omständigheter är det viktigt att förnyelsen av sådana kontrakt motiveras av ”objektiva grunder” i den mening som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet.
- 86 Som framgår av punkt 7 i de allmänna övervägandena i ramavtalet och av punkt 74 ovan, ansåg nämligen de avtalsslutande parterna i ramavtalet att användandet av visstidsanställningskontrakt på objektiva grunder är ett sätt att förhindra att denna anställningsform missbrukas (se dom Adeneler m.fl., EU:C:2006:443, punkt 67, samt dom Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, punkt 58).
- 87 EU-domstolen har redan slagit fast att begreppet objektiva grunder i klausul 5.1 a i ramavtalet ska förstås så, att det avser precisa och konkreta omständigheter som är kännetecknande för en viss verksamhet och som därför kan motivera att på varandra följande visstidsanställningskontrakt används i det särskilda sammanhanget. Dessa omständigheter kan till exempel följa av den särskilda beskaffenhet som utmärker de arbetsuppgifter som har föranlett avtalens ingående och dessa uppgifters natur eller, i förekommande fall, av en medlemsstats strävan efter att uppnå ett berättigat socialpolitiskt mål (dom Küçük, EU:C:2012:39, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 88 En nationell bestämmelse enligt vilken det endast på ett allmänt och abstrakt sätt, i form av en bestämmelse i lag eller annan författning, är tillåtet att ingå på varandra följande visstidsanställningskontrakt uppfyller däremot inte de krav som uppställts i föregående punkt. En sådan bestämmelse av rent formell karaktär ger nämligen inte några objektiva och klara kriterier för bedömningen av huruvida förnyelsen av ett sådant kontrakt i realiteten sker för att tillgodose ett verkligt behov, huruvida den är av en sådan beskaffenhet att det eftersträvade målet kan uppnås och huruvida den är nödvändig för att uppnå detta mål. Den medför därför en verklig risk för att denna typ av kontrakt missbrukas och är följaktligen inte förenlig med det mål och den ändamålsenliga verkan som eftersträvas i ramavtalet (dom Küçük, EU:C:2012:39, punkterna 28 och 29 samt där angiven rättspraxis).

- 89 Det framgår av besluten om hänskjutande och av de förklaringar som gavs under förhandlingen att enligt de aktuella nationella bestämmelserna, såsom dessa följer av lag nr 124/1999, ska rekrytering av personal till skolor som drivs av staten ske antingen genom fast anställning på ett tillsvidarekontrakt eller genom visstidsanställning inom ramen för vikariat. Fast anställning sker enligt systemet med "dubbla kanaler", det vill säga att hälften av de lediga tjänsterna per läsår ska tillsättas genom uttagningsprov på grundval av meriter och prov, och de återstående tjänsterna ska tillsättas på grundval av permanenta reservlistor på vilka finns upptagna lärare som klarat uttagningsproven med godkänt resultat men som inte erhållit någon fast tjänst, liksom lärare som har gått kurser för att uppnå undervisningsbehörighet som ges av skolor specialiserade på undervisning. Vikarier hämtas också från dessa listor. Allteftersom en och samma lärare genomför flera vikariat ges han eller hon en högre placering på listan, vilket kan leda till fast anställning.
- 90 Av besluten om hänskjutande framgår vidare att de aktuella nationella bestämmelserna, såsom dessa följer av artikel 4 i lag nr 124/1999, jämförd med artikel 1 i dekret nr 131/2007, föreskriver tre olika typer av vikariat: Den första typen av vikariat gäller årliga vikariat på förteckningen över personal "med rättigheter" i väntan på att uttagningsprov slutförs för rekrytering av fast anställd personal för vakanta och lediga tjänster, det vill säga tjänster på vilka ingen fast anställd lärare är tillsatt, och där vikariatets slutdatum sammanfaller med skolårets slut den 31 augusti. Den andra typen av vikariat gäller tillfälliga vikariat på förteckningen över "faktisk" personal för tjänster som inte är vakanta men lediga och där vikariatets slutdatum sammanfaller med den pedagogiska verksamhetens slut den 30 juni. Den tredje typen av vikariat utgörs av tillfälliga vikariat eller vikariat med kort varaktighet i andra fall och vars slutdatum sammanfaller med att de omständigheter som gett upphov till behovet av vikarien inte längre föreligger.
- 91 Det ska noteras att en nationell bestämmelse, enligt vilken det är möjligt att förnya visstidsanställningskontrakt avseende vikariat dels för personal i skolor som drivs av staten i väntan på att uttagningsprov slutförs för rekrytering av fast anställd personal, dels för personal i dessa skolor som tillfälligt är förhindrade att utföra sina arbetsuppgifter, inte i sig strider mot ramavtalet. Anställning av en tillfällig vikarie för en annan arbetstagare för att tillgodose arbetsgivarens tillfälliga behov av personal kan i princip utgöra en objektiv grund i den mening som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet (se, för ett liknande resonemang, dom Angelidaki m.fl., C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkterna 101 och 102, samt dom Küçük, EU:C:2012:39, punkt 30).
- 92 Inom en myndighet som har många anställda – såsom inom skolväsendet – är ett ofta återkommande behov av tillfälliga vikarier oundvikligt, eftersom arbetstagare är frånvarande på grund av sjukledighet, mammaledighet, föräldraledighet eller av andra skäl. Ett tillfälligt vikariat för en arbetstagare som befinner sig i en sådan situation kan utgöra en objektiv grund i den mening som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet och kan därmed motivera såväl tidsbegränsningen av det anställningskontrakt som ingås med vikarien som det förhållandet att kontraktet vid behov förnyas, allt under förutsättning att de krav som i detta hänseende ställs i ramavtalet uppfylls (se, för ett liknande resonemang, dom Küçük, EU:C:2012:39, punkt 31).
- 93 Detta gör sig särskilt gällande när den nationella lagstiftning, enligt vilken det är motiverat att förnya visstidsanställningskontrakt vid tillfälliga vikariat, även syftar till att uppnå ett mål som har erkänts vara ett berättigat socialpolitiskt mål. Såsom framgår av punkt 87 i denna dom omfattar begreppet objektiva grunder i klausul 5.1 a i ramavtalet eftersträvandet av sådana mål. Åtgärder för att skydda kvinnor vid graviditet och moderskap och åtgärder för att kvinnor och män ska kunna förena sina åtaganden i arbetsliv och familjeliv syftar till att uppnå ett berättigat socialpolitiskt mål (se dom Küçük, EU:C:2012:39, punkterna 32 och 33 och där angiven rättspraxis).
- 94 I likhet med vad som framgår av bland annat beslutet om hänskjutande i mål C-418/13 utgör undervisning en grundläggande rättighet som garanteras i Republiken Italiens konstitution. Detta innebär en skyldighet för Italien att organisera skolväsendet på ett sätt som säkerställer att antalet

lärare hela tiden anpassas efter antalet elever. Det kan dock inte förnekas att en sådan anpassning är beroende av många olika faktorer. Vissa av dessa faktorer kan i viss mån vara svåra att kontrollera eller förutse, såsom till exempel yttre och inre flyttströmmar eller elevernas val av studieinriktning.

- 95 Inom den undervisningssektor som är aktuell i de nationella målen påvisar sådana faktorer ett särskilt behov av flexibilitet som, i enlighet med den rättspraxis som nämns i punkt 70 ovan, objektivt kan motivera användning av på varandra följande visstidsanställningskontrakt med avseende på klausul 5.1 a i ramavtalet för att på ett lämpligt sätt svara mot undervisningsbehovet och inte utsätta staten, i dess egenskap av arbetsgivare, för risken att behöva ge en fast anställning till ett antal lärare som betydligt överstiger det antal som verkligen är nödvändigt för att uppfylla statens skyldigheter på området.
- 96 När en medlemsstat inom de skolor som staten driver reserverar tillträdet till fasta tjänster för personal som klarat ett uttagningsprov – genom att ge fast anställning på dessa tjänster – kan det också vara objektivt motiverat utifrån nämnda bestämmelse att täcka tjänster som ska tillsättas med anställda med på varandra följande visstidsanställningskontrakt i väntan på att ett uttagningsprov slutförs.
- 97 Kärandena i de nationella målen har emellertid gjort gällande att de aktuella nationella bestämmelserna – såsom dessa följer av artikel 4.1 i lag nr 124/1999, som gör det möjligt att förnya visstidsanställningskontrakt för att medelst årliga vikariat tillsätta vakanta och lediga tjänster ”i väntan på att uttagningsproven ska slutföras för att rekrytera fast anställd lärarpersonal” – i praktiken leder till missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt. Det är nämligen inte på något som helst sätt säkert när dessa uttagningsprov kommer att anordnas. Förnyelse av sådana visstidsanställningskontrakt gör det således möjligt att tillgodose permanenta och varaktiga behov i skolor som drivs av staten som är följderna av ett strukturellt problem med brist på fast anställd personal.
- 98 Den italienska regeringen har å sin sida gjort gällande att systemet med dubbla kanaler (se punkt 89 ovan) gör det möjligt att integrera visstidsanställd personal i skolor som drivs av staten så att de sedermera blir fast anställda. Nämnda personal kan nämligen inte enbart delta i offentliga uttagningsprov utan även – på grund av att de efter att ha tjänstgjort på flera vikariat får en allt högre placering på reservlistorna – tillgodoräkna sig ett tillräckligt antal visstidsanställningsperioder för att ges fast anställning. Listorna borde emellertid ”tömmas” på så sätt att när ett visst antal lärare finns upptagna på listorna, så kan ytterligare personer inte tas upp på dessa listor. Listorna utgör således ett instrument för att förebygga osäkra anställningar. Oberoende av särskilda faktiska situationer måste de aktuella nationella bestämmelserna därmed anses förenliga med klausul 5.1 a i ramavtalet.
- 99 EU-domstolen framhåller att även om objektiva grunder kan motivera nationella bestämmelser som tillåter att på varandra följande visstidsanställningskontrakt förnyas för att ersätta personal i väntan på att uttagningsprov slutförs, så måste den konkreta tillämpningen av dessa objektiva grunder, med beaktande av den berörda verksamhetens särskilda beskaffenhet och villkoren för dess utövande, uppfylla de krav som uppställs i ramavtalet. När de nationella myndigheterna tillämpar den aktuella bestämmelsen i nationell rätt måste dessa myndigheter således kunna identifiera objektiva och klara kriterier för bedömning av huruvida förnyelsen av ett sådant kontrakt i realiteten sker för att tillgodose ett verkligt behov, huruvida den är av en sådan beskaffenhet att det eftersträvade målet kan uppnås och huruvida den är nödvändig för att uppnå detta mål (se, för ett liknande resonemang, dom Küçük, EU:C:2012:39, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 100 EU-domstolen har emellertid redan slagit fast vid ett flertal tillfällen att förnyelse av visstidsanställningar för att tillgodose behov som egentligen inte är tillfälliga utan tvärtom konstanta och varaktiga inte kan anses motiverad av en sådan objektiv grund som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet. En sådan användning av visstidsanställningar står nämligen i direkt strid med den premiss

som ramavtalet vilar på, det vill säga att tillsvidareanställning är den generella anställningsformen, även om visstidsanställningskontrakt är kännetecknande för vissa branscher, yrken och verksamheter (dom Küçük, EU:C:2012:39, punkterna 36 och 37 samt där angiven rättspraxis).

- 101 Iakttagande av klausul 5.1 a i ramavtalet kräver således att konkreta kontroller företas av att förnyelse av flera på varandra följande visstidsanställningar syftar till att tillgodose tillfälliga behov och att en nationell bestämmelse såsom artikel 4.1 i lag nr 124/1999, jämförd med artikel 1 i dekret nr 131/2007, i praktiken inte tillämpas för att tillgodose arbetsgivarens permanenta och varaktiga behov av personal (se, för ett liknande resonemang, dom Küçük, EU:C:2012:39, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 102 Således ska alla omständigheter i varje enskilt fall undersökas under beaktande av bland annat det antal av sådana på varandra följande kontrakt som ingåtts med samma person eller för fullgörandet av ett och samma arbete, för att på så sätt utesluta att visstidsanställningarna – även om de utåt sett används för att täcka ett behov av vikarier – missbrukas av arbetsgivarna (se, för ett liknande resonemang, dom Küçük, EU:C:2012:39, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 103 Förekomsten av en objektiv grund i den mening som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet innebär att det i princip inte är fråga om missbruk, förutsatt att det inte vid en helhetsbedömning av omständigheterna kring förnyelsen av de aktuella visstidsanställningarna visar sig att den arbetsinsats som krävs av arbetstagaren inte motsvarar ett endast tillfälligt behov (dom Küçük, EU:C:2012:39, punkt 51).
- 104 I motsats till vad den italienska regeringen har påstått kan inte enbart det förhållandet att de aktuella nationella bestämmelserna kan motiveras av en objektiv grund i den mening som avses i artikel 5.1 a anses tillräckligt för att nämnda bestämmelser ska överensstämma med den objektiva grunden om det visar sig att den konkreta tillämpningen av bestämmelserna i praktiken leder till missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt.
- 105 Bedömningen av de faktiska omständigheterna inom ramen för förfarandet i artikel 267 FEUF omfattas förvisso, enligt den rättspraxis som EU-domstolen erinrat om i punkterna 81 och 82 ovan, av de nationella domstolarnas behörighet. Det följer emellertid av de omständigheter som EU-domstolen fått ta del av i förevarande mål att den tid det tar för lärare att bli fast anställda inom ramen för detta system kan variera och är högst oviss, vilket den italienska regeringen också medgett.
- 106 Såsom framgår av ordalydelsen i den första frågan i mål C-418/13 är det utrett att det i de aktuella nationella bestämmelserna inte fastställs någon exakt tidsfrist för att anordna uttagningsprov. Dessa organiseras beroende på statens finansiella möjligheter och myndigheternas skönsmässiga bedömning av behoven. Enligt vad Corte costituzionale själv konstaterat i beslutet om hänskjutande i samma mål har det inte anordnats några uttagningsprov mellan åren 2000 och 2011.
- 107 Vidare följer det av den italienska regeringens förklaringar att möjligheten för en lärare att bli fast anställd till följd av en allt högre plats på reservlistan beror på visstidsanställningskontraktens totala längd samt antalet tjänster som under denna tid blivit lediga. Denna möjlighet är därmed, såsom kommissionen med fog har påpekat, beroende av slumpmässiga och oförutsägbara faktorer.
- 108 Härav följer att även om nationella bestämmelser, såsom de som är aktuella i de nationella målen, på det formella planet begränsar användningen av visstidsanställningskontrakt till årliga vikariat för tjänster som är vakanta och lediga i skolor som drivs av staten till enbart en tillfällig period som upphör då uttagningsproven slutförts, så gör dessa bestämmelser det inte möjligt att försäkra sig om att den konkreta tillämpningen av denna objektiva grund – med beaktande av den berörda verksamhetens särskilda beskaffenhet och villkoren för dess utövande – uppfyller de krav som uppställs i ramavtalet.

- 109 I avsaknad av precisa uppgifter om datum för anordnande och slutförande av uttagningsprov som innebär att vikariatet avslutas, och följaktligen i avsaknad av en verklig begränsning av antalet årliga vikariat som en och samma arbetstagare kan utföra för att tillsätta en och samma vakanta tjänst, innebär sådana bestämmelser – i strid med klausul 5.1 a i ramavtalet – att det blir tillåtet att förnya visstidsanställningskontrakt för att tillgodose behov som egentligen inte är tillfälliga utan tvärtom konstanta och varaktiga på grund av ett strukturellt betingat underskott av fasta lärartjänster i den berörda medlemsstaten. Att denna bedömning är korrekt framgår inte bara av den situation som kändena i de nationella målen befinner sig i (se punkterna 23 och 37 ovan) utan även på ett mera allmänt plan av de uppgifter som lämnats till EU-domstolen i förevarande mål. Beroende på år och källa är ungefär 30 procent, och enligt Tribunale di Napoli till och med 61 procent, av den administrativa personalen, den tekniska personalen och hjälppersonalen i skolor som drivs av staten anställd enligt visstidsanställningskontrakt. Mellan åren 2006 och 2011 uppgick lärare i dessa skolor med sådana visstidsanställningskontrakt till mellan 13 procent och 18 procent av hela lärarkåren i dessa skolor.
- 110 Budgethänsyn kan i och för sig vara avgörande för en medlemsstats socialpolitiska val och kan påverka karaktären hos och omfattningen av de åtgärder som staten önskar vidta. Sådana budgethänsyn kan emellertid inte i sig utgöra ett mål för politiken och de kan följaktligen inte motivera att åtgärder inte vidtas för att förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt i den mening som avses i klausul 5.1 i ramavtalet (se analogt dom Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, punkt 43 och där angiven rättspraxis).
- 111 Såsom följer av punkt 89 ovan innebär inte sådana nationella bestämmelser som de som är aktuella i de nationella målen att tillgången till fasta tjänster i skolor som drivs av staten förbehålls personal som klarat ett uttagsprov. Enligt dessa bestämmelser är det nämligen även tillåtet att inom ramen för systemet med ”dubbla kanaler” ge en fast anställning åt lärare som enbart gått kurser för att erhålla undervisningsbehörighet. Såsom kommissionen påpekade under förhandlingen är det mot denna bakgrund inte alls givet – vilket det dock ankommer på Tribunale di Napoli och Corte costituzionale att kontrollera – att det kan anses objektivt motiverat utifrån klausul 5.1 a i ramavtalet att i förekommande fall använda på varandra följande visstidsanställningskontrakt för att tillsätta vakanta och lediga tjänster i dessa skolor på grund av att man väntar på att uttagningsprov ska slutföras.
- 112 EU-domstolen understryker härvid, i likhet med vad kommissionen har påpekat, att en medlemsstat lagligt kan välja att vid genomförandet av klausul 5.1 i ramavtalet avstå från att vidta den åtgärd som anges i punkt 1 a i nämnda klausul. Medlemsstaten kan i stället föredra att införa den ena eller båda av de åtgärder som avses i punkt 1 b och c i nämnda klausul, vilka avser den övre sammanlagda tidsgränsen för flera på varandra följande visstidsanställningar respektive hur många gånger en visstidsanställning får förnyas. Oavsett vilken åtgärd som väljs måste man emellertid på ett effektivt sätt förhindra missbruk av visstidsanställningskontrakt och visstidsanställningsavtal (se, för ett liknande resonemang, dom Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, punkt 61).
- 113 Det framgår av de handlingar som tillställts EU-domstolen i förevarande mål att sådana nationella bestämmelser som de som är aktuella i de nationella målen inte innehåller några åtgärder – med förbehåll för den prövning som ska vidtas av Tribunale di Napoli och Corte costituzionale – som förhindrar missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt i den mening som avses i klausul 5.1 i ramavtalet. Detta strider mot de krav som EU-domstolen erinrat om i punkterna 74 och 76 ovan.

- Huruvida det finns åtgärder som beivrar missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt
- 114 Vad gäller förekomsten av åtgärder som beivrar missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt och visstidsanställningsförhållanden, gör EU-domstolen följande bedömning. Det följer för det första av besluten om hänskjutande att de aktuella nationella bestämmelserna, såsom Corte costituzionale själv uttryckligen angett i sin andra tolkningsfråga i mål C-418/13, utesluter all form av ersättning för skada som lidits på grund av missbruk som uppstått genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt inom undervisningssektorn. I synnerhet är det utrett att det system som föreskrivs i artikel 36.5 i lagstiftningsdekret nr 165/2001 vid missbruk av visstidsanställningskontrakt inom den offentliga sektorn inte kan medföra någon sådan rätt till skadestånd i de nationella målen.
- 115 Vidare har det, såsom följer av punkterna 28 och 84 ovan, inte bestritts att de aktuella nationella bestämmelserna inte heller medger att på varandra följande visstidsanställningskontrakt omvandlas till tillsvidareanställningskontrakt eller anställningsförhållande som gäller tillsvidare, eftersom artikel 5.4 bis i lagstiftningsdekret nr 368/2001 inte får tillämpas på skolor som drivs av staten.
- 116 Den enda möjligheten för en arbetstagare som tjänstgjort på vikariat enligt artikel 4 i lag nr 124/1999 i en skola som drivs av staten (vilket framgår av besluten om hänskjutande liksom av den italienska regeringens yttrande) att uppnå en omvandling av sina visstidsanställningskontrakt till en tillsvidareanställning är således att bli fast anställd till följd av en högre placering på reservlistan.
- 117 Denna möjlighet är dock högst oviss (se punkterna 105–107 ovan) och kan inte anses som en tillräckligt effektiv och avskräckande sanktionsåtgärd för att garantera att de regler som antagits med tillämpning av ramavtalet ges full effektivitet.
- 118 En medlemsstat har förvisso rätt att, när den genomför klausul 5.1 i ramavtalet, beakta behoven inom en specifik sektor såsom undervisningssektorn i enlighet med vad som påpekats i punkterna 70 och 95 ovan. Denna rättighet kan dock inte uppfattas så, att medlemsstaten fritas från skyldigheten att föreskriva lämpliga åtgärder för att i vederbörlig ordning beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt.
- 119 Det framgår således av de handlingar som tillställts EU-domstolen i förevarande mål att sådana nationella bestämmelser som de som är aktuella i de nationella målen inte – med förbehåll för de hänskjutande domstolarnas kontroll – uppfyller de krav som följer av den rättspraxis som angetts i punkterna 77–80 ovan
- 120 De hänskjutande domstolarna ska följaktligen ges följande svar. Klausul 5.1 i ramavtalet ska tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser, såsom de som är aktuella i de nationella målen, enligt vilka det i väntan på att uttagningsprov slutförs för att rekrytera fast anställd personal för tjänstgöring i skolor som drivs av staten är tillåtet att förnya visstidsanställningskontrakt för att tillsätta tjänster för lärare, teknisk personal, administrativ personal och hjälppersonal som är vakanta och lediga, utan att det anges någon bestämd tidsplan för genomförandet av uttagningsproven och samtidigt som all möjlighet utesluts för sådan personal att erhålla ersättning för den skada som de eventuellt åsamkats på grund av sådan förnyelse av kontrakten. Med förbehåll för de hänskjutande domstolarnas kontroll ger dessa bestämmelser nämligen inte några objektiva och klara kriterier för bedömningen av huruvida förnyelsen av ett sådant kontrakt i realiteten sker för att tillgodose ett verkligt behov, huruvida den är av en sådan beskaffenhet att det eftersträvade målet kan uppnås och huruvida den är nödvändig för att uppnå detta mål. Inte heller innehåller de några andra åtgärder som förhindrar och beivrar missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt.
- 121 Under dessa omständigheter saknas det anledning att besvara de övriga frågor som Tribunale di Napoli ställt i målen C-22/13, C-61/13 och C-62/13.

## Rättegångskostnader

- 122 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid de nationella domstolarna utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på de nationella domstolarna 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 (tredje avdelningen) följande:

**Klausul 5.1 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 den utgör hinder för nationella bestämmelser, såsom de som är aktuella i de nationella målen, enligt vilka det i väntan på att uttagningsprov slutförs för att rekrytera fast anställd personal för tjänstgöring i skolor som drivs av staten är tillåtet att förnya visstidsanställningskontrakt för att tillsätta tjänster för lärare, teknisk personal, administrativ personal och hjälppersonal som är vakanta och lediga, utan att det anges någon bestämd tidsplan för genomförandet av uttagningsproven och samtidigt som all möjlighet utsluts för sådan personal att erhålla ersättning för den skada som de eventuellt åsamkats på grund av sådan förnyelse av kontrakten. Med förbehåll för de hänskjutande domstolarnas kontroll ger dessa bestämmelser nämligen inte några objektiva och klara kriterier för bedömningen av huruvida förnyelsen av ett sådant kontrakt i realiteten sker för att tillgodose ett verkligt behov, huruvida den är av en sådan beskaffenhet att det eftersträvade målet kan uppnås och huruvida den är nödvändig för att uppnå detta mål. Inte heller innehåller de några andra åtgärder som förhindrar och beivrar missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt.**

Underskrifter