

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

8. september 2011 \*

I sag C-177/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 12 de Sevilla (Spanien) ved afgørelse af 24. marts 2010, indgået til Domstolen den 7. april 2010, i sagen:

**Francisco Javier Rosado Santana**

mod

**Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía,**

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne A. Arabadjiev, A. Rosas, A. Ó Caoimh (refererende dommer) og P. Lindh,

generaladvokat: E. Sharpston  
justitssekretær: A. Calot Escobar,

\* Processprog: spansk.

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía ved A. Cornejo Pineda, som befuldmægtiget
- den spanske regering ved J. Rodríguez Cárcamo, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved M. van Beek og S. Pardo Quintillán, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. maj 2011,

afsagt følgende

## Dom

- <sup>1</sup> Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af § 4 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, indgået den 18. marts 1999 (herefter »rammeaftalen«), som findes i bilaget til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT L 175, s. 43).

- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en sag mellem Francisco Javier Rosado Santana, som for nærværende er ansat som fastansat tjenestemand ved Junta de Andalucía i Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía (ministeren for justitsvæsen og offentlig administration under regeringen for den selvstyrende region Andalusien, herefter »Consejería«), vedrørende sidstnævntes afgørelse, som annullerer enhver handling i forbindelse med sagsøgerens udnævnelse til fastansat tjenestemand i den almindelige kategori assistenter i henhold til den interne forfremmelsesordning.

## Retsforskrifter

### *EU-retlige forskrifter*

- 3 Det fremgår af 14. betragtning til direktiv 1999/70, som er baseret på artikel 139, stk. 2, EF, at de underskrivende parter til rammeaftalen har givet udtryk for deres ønske om at forbedre kvaliteten ved tidsbegrænset ansættelse gennem anvendelsen af princippet om ikke-diskrimination og ved at fastsætte de rammer, der skal forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold.
- 4 I henhold til direktivets artikel 1 har det til formål »[...] at iværksætte [...] rammeaftale[n] [...], som blev indgået [...] mellem de generelle tværfaglige organisationer (EFS, UNICE og CEEP)«.

5 Direktivets artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme nærværende direktiv senest den 10. juli 2001 eller sikrer sig, at arbejdsmarkedets parter senest på denne dato har indført de nødvendige bestemmelser ad aftalemæssig vej, idet medlemsstaterne skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at de til enhver tid kan nå de resultater, der er foreskrevet i dette direktiv. De underretter straks Kommissionen herom.«

6 Ifølge rammeaftalens § 1 er formålet hermed:

a) at forbedre kvaliteten ved tidsbegrænset ansættelse gennem anvendelsen af princippet om ikke-diskrimination

b) at fastsætte rammer, der skal forhindre misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold«.

7 Af rammeaftalens § 2, stk. 1, fremgår:

»Denne aftale finder anvendelse på alle med tidsbegrænset ansættelse, som har en ansættelseskontrakt eller indgår i et ansættelsesforhold, som defineret ved lov, kollektiv aftale eller gældende praksis i den enkelte medlemsstat.«

8 Rammeaftalens § 3 bestemmer:

»I denne aftale forstås ved:

1. »en person med tidsbegrænset ansættelse«: en person, som har en ansættelseskontrakt, der er indgået direkte mellem den pågældende og en arbejdsgiver, eller som indgår i et ansættelsesforhold, etableret direkte mellem den pågældende og en arbejdsgiver, når tidspunktet for ansættelseskontraktens eller ansættelsesforholdets udløb er fastlagt ud fra objektive kriterier, såsom en bestemt dato, fuldførelsen af en bestemt opgave eller indtrædelsen af en bestemt begivenhed
  
2. »en sammenlignelig fastansat«: en fastansat i samme virksomhed, der har en tidsbegrænset ansættelseskontrakt eller indgår i et tidsbegrænset ansættelsesforhold, og som udfører samme eller tilsvarende arbejde/beskæftigelse, idet der tages hensyn til kvalifikationer/færdigheder. Hvor der ikke findes nogen sammenlignelig fastansat i samme virksomhed, skal sammenligningen ske ved henvisning til den kollektive aftale, der gælder på området, eller — hvis en sådan ikke foreligger — til national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis.«

9 Rammeaftalens § 4 med overskriften »Princippet om ikke-diskrimination« bestemmer:

- »1. Ansættelsesvilkårene for personer med tidsbegrænset ansættelse må ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for sammenlignelige fastansatte, hvis dette udelukkende er begrundet i kontraktens tidsbegrænsede varighed, og forskelsbehandlingen ikke er begrundet i objektive forhold.

[...]

4. Bestemmelser, hvorefter der ved særlige ansættelsesvilkår kræves tilbagelagt en bestemt tjenesteperiode, skal være de samme for personer med tidsbegrænset ansættelse som for fastansatte, medmindre kravet om en forskellig ansættelsesperiode er begrundet i objektive forhold.«

#### Nationale bestemmelser

- <sup>10</sup> Artikel 1, stk. 2, i lov nr. 70/1978 af 26. december 1978 om anerkendelse af tilbagelagte tjenesteperioder inden for den offentlige forvaltning (Ley 70/1978 de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública) (BOE nr. 9 af 10.1.1979, s. 464, herefter »lov nr. 70/1978«) bestemmer:

»Som effektive tjenesteperioder betragtes uden undtagelse alle de tilbagelagte tjenesteperioder inden for de i stk. 1 nævnte områder i den offentlige forvaltning, uanset om disse perioder er tilbagelagt som offentligt ansat med tidsbegrænset ansættelse (midlertidigt ansat eller vikar) eller i henhold til et administrativt eller arbejdsmæssigt kontraktforhold, hvad enten de pågældende kontrakter er udfærdiget skriftligt eller ej.«

- <sup>11</sup> Den 22. tillægsbestemmelse til lov nr. 30/1984 af 2. august 1984 om reform af den offentlige forvaltning (Ley 30/1984 de reforma de la Función Pública) (BOE nr. 185 af 3.8.1984, s. 22629), som ændret ved lov nr. 42/1994 af 30. december 1994 om skattemæssige, administrative og sociale foranstaltninger (Ley 42/1994 de medidas fiscales, administrativas y de orden social) (BOE nr. 313 af 31.12.1994, s. 39457), bestemmer:

»Adgang til kategorier eller løntrin i gruppe C sker ved intern forfremmelse fra kategorier eller løntrin i gruppe D på området for tilsvarende aktiviteter eller funktioner, såfremt der er grundlag herfor, og gennemføres efter ordningen med udvælgelsesprøver, hvorunder der sker en bedømmelse af kvalifikationer set i lyset af karriereløb, besatte stillinger, uddannelsesniveau og anciennitet.

Med henblik herpå kræves de i denne lovs artikel 25 omhandlede kvalifikationsbeviser, eller ti års anciennitet i en kategori eller på et løntrin i gruppe D, eller fem år, såfremt den pågældende har gennemgået en særlig uddannelse, der er tilgængelig ifølge objektive kriterier.

Denne bestemmelse er en grundlæggende norm i den vedtægtsmæssige ordning for tjenestemænd, som er vedtaget i henhold til forfatningens artikel 149, stk. 1, nr. 18.«

- 12 Artikel 32 i dekret nr. 2/2002 af 9. januar 2002 om fastsættelsen af den almindelige ordning for ansættelse, intern forfremmelse, besættelse af stillinger og forfremmelse af tjenestemænd ansat ved den almindelige forvaltning i Junta de Andalucía (Decreto 2/2002 por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía), er affattet i tilsvarende vendinger som tillægsbestemmelsen.
- 13 Lov nr. 7/2007 af 12. april 2007 om vedtægten for de offentligt ansatte (Ley 7/2007 del Estatuto básico del empleado público) (BOE nr. 89 af 13.4.2007, s. 16270, herefter »LEBEP«) finder i henhold til sin artikel 2, stk. 1, anvendelse på fastansat personale og i givet fald på kontraktansatte, som bl.a. arbejder i de selvstyrende regioners myndigheder.
- 14 Artikel 8, stk. 2, i LEBEP bestemmer, at de offentligt ansatte opdeles i fastansatte tjenestemænd (»funcionarios de carrera«), midlertidigt ansatte tjenestemænd (»funcionarios interinos«), kontraktansatte og hjælpepersonale.
- 15 Artikel 9, stk. 1, i LEBEP bestemmer:

»Fastansatte tjenestemænd er personer, der er udpeget ved lov, og som udfører tjeneste i en offentlig administration, der reguleres efter forvaltningsretlige regler, med henblik på at udføre varigt aflønnet tjeneste.«

16 Artikel 10, stk. 1, i LEBEP bestemmer:

»Midlertidigt ansatte tjenestemænd er personer, som af udtrykkeligt begrundede nødvendige og uopsættelige årsager udnævnes hertil med henblik på at udføre fastansatte tjenestemænds opgaver i følgende tilfælde:

- a) i forbindelse med ledige stillinger, der ikke kan besættes af fastansatte tjenestemænd
- b) midlertidig afløsning af fastansatte tjenestemænd
- c) ved udførelsen af opgaver af midlertidig karakter
- d) i forbindelse med en for stor arbejdsbyrde eller ophobning af arbejde for en periode på højst seks måneder i en tolv måneders periode.«

17 Artikel 18 i LEBEP med overskriften »Intern forfremmelse af fastansatte tjenestemænd« har følgende ordlyd:

»1. Intern forfremmelse sker gennem udvælgelsesprocedurer, der sikrer overholdelsen af de forfatningsretlige principper om lighed, fortjenester og evner [...]

2. Tjenestemændene skal opfylde de krav, der stilles for adgangen til disse procedurer, have udført mindst to års aktiv tjeneste i den lavere undergruppe eller i gruppe af fagligt klassificerede, såfremt sidstnævnte gruppe ikke omfatter en undergruppe, og have bestået de tilsvarende udvælgelsesprøver.«



## Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 18 Det fremgår af de oplysninger, som er fremlagt for Domstolen, at sagsøgeren i hovedsagen i perioden 1989-2005 arbejdede som midlertidigt ansat tjenestemand ved Junta de Andalucía. I 2005 blev han udnævnt til fastansat tjenestemand i denne offentlige myndighed.
- 19 Den 17. december 2007 offentliggjorde Consejería i *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* en meddelelse om afholdelse af udvælgelsesprøver med henblik på intern forfremmelse af tjenestemænd til den almindelige kategori assistenter i denne offentlige administration.
- 20 I meddelelsen var der fastsat adskillige betingelser, som kandidaterne til prøverne skulle opfylde. De skulle først og fremmest være ansat som tjenestemænd i den almindelige stab ved Junta de Andalucía. Dernæst skulle de være i besiddelse af, eller kunne bestå en studentereksamen, eller være i besiddelse af et ligeværdigt eksamensbevis, eller som alternativ have en anciennitet på ti år som fastansat tjenestemand i kategorierne under gruppe D, eller have en anciennitet på fem år, efter at have gennemført det særlige kursus ved Instituto Andaluz de Administración Pública. Endelig skulle kandidaterne til prøverne kunne forfremmes internt fra de kategorier, der tilhørte gruppen på et umiddelbart lavere niveau end den kategori, som udvælgelsesprøven vedrørte, og have en anciennitet på mindst to år som fastansat tjenestemand i denne gruppe.
- 21 I meddelelsen om udvælgelsesprøve blev det ligeledes præciseret, at »der ikke vil blive taget hensyn til tjenesteperioder, der er tilbagelagt som midlertidigt eller kontraktansat personale i enhver offentlig forvaltning eller andre lignende tjenesteperioder«.

- 22 Sagsøgeren i hovedsagen, som deltog i prøverne i forbindelse med udvælgelsesproceduren som fastansat tjenestemand i gruppe D ved Junta de Andalucía med mere end to års anciennitet, var oprindeligt opført på den endelige liste over de personer, der havde bestået prøverne, som blev offentliggjort den 12. november 2008.
- 23 Efter at fortegnelsen over ledige stillinger var blevet offentliggjort den 2. februar 2009, og Francisco Javier Rosado Santana efterfølgende havde indsendt den påkrævede dokumentation, annullerede Consejerías generalsekretær ved afgørelse af 25. marts 2009 (herefter »den i hovedsagen omtvistede afgørelse«) beslutningen om at give sagsøgeren adgang til prøven og om at udnævne ham til fastansat tjenestemand i gruppe C med den begrundelse, at han hverken havde de fornødne kvalifikationsbeviser eller opfyldte den alternative forudsætning om ti års anciennitet som fastansat tjenestemand.
- 24 Den 8. juni 2009 anlagde sagsøgeren i hovedsagen sag til prøvelse af den i hovedsagen omhandlede afgørelse i henhold til såvel artikel 14 i den spanske forfatning, hvori princippet om lighed for loven knæsættes, som artikel 1 i lov nr. 70/1978. Han gjorde gældende, at eftersom Consejerías generalsekretær udelukkende tog hensyn til den anciennitet, som sagsøgeren havde opnået efter 2005 som fastansat tjenestemand, og ikke til de tjenesteperioder, som han forinden havde tilbagelagt som midlertidigt ansat tjenestemand, tilsidesætter den i hovedsagen omtvistede afgørelse princippet om ikke-diskrimination i rammeaftalens § 4.
- 25 Consejería gjorde ved den forelæggende ret gældende, at lov nr. 70/1978 ikke finder anvendelse med henblik på at afgøre, om de kvalifikationer, der kræves for at kunne få adgang til en udvælgelsesprøve, er opfyldt, eftersom de af midlertidigt ansatte tjenestemænd tilbagelagte tjenesteperioder udelukkende medregnes ud fra et økonomisk perspektiv. Det ville nemlig i modsat fald indebære, at en tjenestemand, som tidligere har tilbagelagt tjenesteperioder som midlertidigt ansat, ville være bedre stillet end en, der ikke havde. Dette ville være diskriminerende — henset til arten af det arbejde, som en midlertidigt ansat tjenestemand udfører, hvilket ikke er karakteriseret ved den varighed og stabilitet, som er kendetegnende for ansættelser i den offentlige forvaltning — eftersom den anciennitet, der er opnået som fastansat tjenestemand, til enhver tid vil have forrang for enhver fortjeneste, der er baseret på tjenesteperioder, der er tilbagelagt som midlertidigt ansat tjenestemand.

- 26 I sin forelæggelsesafgørelse stiller Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 12 de Sevilla spørgsmål om følgerne af Tribunal Constitucionals afgørelser, hvorefter en forskellig behandling af fastansatte tjenestemænd og midlertidigt ansatte tjenestemænd, som udfører samme arbejde, er tilladt. Den forelæggende ret har imidlertid konstateret, at disse afgørelser til dels modsiges af andre domme afsagt af Tribunal Constitucional.
- 27 Den forelæggende ret har ligeledes konstateret, at en lang række af de spanske domstole følger en bestemt doktrin, hvorefter meddelelser om offentlige udvælgelsesprøver, hvori betingelserne, herunder adgangskrav og karakterkrav, angives, udgør »loven« om udvælgelsesprøver, og at såfremt disse betingelser ikke anfægtes af ansøgeren inden udløbet af den hertil fastsatte frist, kan man ikke længere efterfølgende påberåbe sig deres ulovlighed med det formål at anfægte prøvens resultat, for så vidt som den pågældende berøres heraf.
- 28 Ifølge den forelæggende ret er det grundlæggende spørgsmål i hovedsagen, om en national lovgivning, der som sammenligningsparameter benytter to fastansatte tjenestemænd, indebærer udelukkelse af den enes tjenesteperiode alene af den grund, at den blev tilbagelagt på et tidspunkt, hvor vedkommende var midlertidigt ansat tjenestemand, er i strid med rammeaftalens § 4.
- 29 Det er på denne baggrund, at Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 12 de Sevilla har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal [...] direktiv 1999/70[...] fortolkes således, at tilfælde, hvor en forfatningsdomstol i en af Den Europæiske Unions medlemsstater finder, at fastsættelsen af forskellige rettigheder for midlertidigt ansatte og fastansatte tjenestemænd i samme medlemsstat ikke er i strid med dennes forfatning, nødvendigvis indebærer, at det udelukkes, at nævnte fællesskabsretlige bestemmelse kan anvendes på den offentlige forvaltning i den pågældende medlemsstat?

- 2) Skal det nævnte direktiv fortolkes således, at det er til hinder for, at en national ret fortolker ligebehandlingsprincippet og princippet om ikke-diskrimination på en måde, der generelt udelukker ligheden mellem midlertidigt ansatte og fastansatte tjenestemænd fra deres anvendelsesområde?
- 3) Skal [rammeaftalens § 4] fortolkes således, at den er til hinder for, at de tjenesteperioder, der er tilbagelagt under tidsbegrænset ansættelse, ikke medregnes i den erhvervede anciennitet ved fastansættelse af den pågældende person, herunder hvad angår løn, indplacering eller forfremmelse inden for tjenestemandskarrieren?
- 4) Medfører [rammeaftalens § 4] en forpligtelse til at fortolke den nationale lovgivning således, at der ved beregningen af de tjenesteperioder, der er tilbagelagt af tjenstemandsansatte, ikke udelukkes de tjenesteperioder, der er tilbagelagt i henhold til en tidsbegrænset ansættelse?
- 5) Skal [rammeaftalens § 4] fortolkes således, at den nationale ret, på trods af at der er blevet offentliggjort en meddelelse om ledig stilling, som ikke er blevet anfægtet af den pågældende, er forpligtet til at undersøge, om det er i strid med [EU-] lovgivningen, og skal retten i så fald undlade at anvende den pågældende meddelelse eller den nationale bestemmelse, som den støttes på, for så vidt som de modsiger den nævnte §?»

## Om formaliteten

- <sup>30</sup> Ifølge Consejería opfylder forelæggelsesafgårelsen generelt, og navnlig første, andet og femte præjudicielle spørgsmål, ikke de i Domstolens praksis fastsatte krav for, hvornår præjudicielle anmodninger kan antages til realitetsbehandling. Der henvises nemlig ikke til de nationale bestemmelser, som finder anvendelse i hovedsagen, eller til den nationale ordning, som hovedsagen henhører under. Den forelæggende ret har

heller ikke anført grundene til, at der henvises til direktiv 1999/70, og den har heller ikke godtgjort, at der er en forbindelse mellem direktivet og de nationale bestemmelser.

- 31 Den har desuden gjort gældende, at anvendelsesområdet for rammeaftalens § 4 er defineret urigtigt i de præjudicielle spørgsmål, og at de af denne grund ikke kan antages til realitetsbehandling.
- 32 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, tilkommer det udelukkende den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59, og af 12.10.2010, sag C-45/09, Rosenbladt, Sml. I, s. 9391, præmis 32).
- 33 Det tilkommer desuden de nationale retter at forsyne Domstolen med de faktiske eller retlige elementer, som er nødvendige for en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 14.9.1999, sag C-249/97, Gruber, Sml. I, s. 5295, præmis 19).
- 34 Det bemærkes, at den forelæggende ret tilstrækkeligt klart har formuleret såvel de spanske bestemmelser, som finder anvendelse på hovedsagen, som den nationale ordning, som hovedsagen henhører under. Grundene til, at den forelæggende ret har ønsket at forelægge spørgsmålene vedrørende fortolkningen af direktiv 1999/70, fremgår desuden tydeligt af forelæggelsesafgørelsen.

- 35 Hvad angår Consejerías argumenter vedrørende den forelæggende rets urigtige identifikation af anvendelsesområdet for rammeaftalens § 4, stk. 1, er det tilstrækkeligt at bemærke, at et sådant spørgsmål vedrører realiteten og ikke formaliteten.
- 36 På baggrund af det ovenstående kan den præjudicielle forelæggelse således fuldt ud antages til realitetsbehandling i fuldt omfang.

### Om de præjudicielle spørgsmål

#### *Indledende bemærkninger vedrørende anvendeligheden af direktiv 1999/70 og rammeaftalen*

- 37 Ifølge den spanske regering og Europa-Kommissionen finder direktiv 1999/70 og den i bilaget til direktivet indeholdte rammeaftale ikke anvendelse på tvisten i hovedsagen.
- 38 Den spanske regering har gjort gældende, at da sagsøgeren i hovedsagen deltog i den interne forfremmelsesprocedure, som kun fastsatte tjenestemænd har adgang til i henhold til gældende retsfor skrifter, havde han selv været fastansat tjenestemand siden 2005. Den ulige behandling, som sagsøgeren har påberåbt sig, indtrådte således i forhold til andre fastansatte tjenestemænd, som også deltog i denne procedure, og som enten havde de krævede kvalifikationsbeviser eller ti års anciennitet som fastansat tjenestemand. Både den spanske regering og Kommissionen har gjort gældende,

at rammeaftalen ikke fastsætter nærmere bestemmelser om ligebehandling for så vidt angår arbejdstagere, der er ansat på ubestemt tid, hvoraf nogle tidligere har udført tjeneste som arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse.

- 39 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at rammeaftalens § 2, stk. 1, finder anvendelse på alle med tidsbegrænset ansættelse, som har en ansættelseskontrakt eller indgår i et ansættelsesforhold, som defineret ved lov, kollektiv aftale eller gældende praksis i den enkelte medlemsstat.
- 40 Domstolen har allerede fastslået, at direktiv 1999/70 og rammeaftalen finder anvendelse på alle arbejdstagere, der præsterer en arbejdsydelse mod vederlag inden for rammerne af et tidsbegrænset arbejdsforhold, der binder dem til deres arbejdsgiver (jf. dom af 13.9.2007, sag C-307/05, Del Cerro Alonso, Sml. I, s. 7109, præmis 21).
- 41 Den omstændighed alene, at sagsøgeren i hovedsagen er udnævnt til fastansat tjenestemand, og at hans adgang til at deltage i en intern udvælgelsesprocedure er underlagt et krav om, at han har denne status, afskærer ham ikke fra under visse omstændigheder at kunne påberåbe sig princippet om ikke-diskrimination i rammeaftalens § 4.
- 42 Som fastansat tjenestemand tilsigter sagsøgeren nemlig i det væsentlige i hovedsagen at anfægte en forskellig behandling ved vurderingen af anciennitet og faglig erfaring med henblik på en intern udvælgelsesprocedure. Mens de perioder, der er tilbagelagt som fastansat tjenestemand, tages i betragtning, bliver de perioder, der er tilbagelagt som midlertidigt ansat tjenestemand, ikke taget i betragtning, uden at det ifølge sagsøgeren undersøges, hvilke opgaver der er udført, og deres kendetegn. For så vidt som den diskrimination i strid med rammeaftalens § 4, som sagsøgeren i hovedsagen gør gældende at han har været udsat for, vedrører tjenesteperioder tilbagelagt som midlertidigt ansat tjenestemand, er den omstændighed, at sagsøgeren i mellemtiden er udnævnt til fastansat tjenestemand, ikke relevant.

- 43 Det skal desuden bemærkes, at rammeaftalens § 4, stk. 4, bestemmer, at de særlige ansættelsesvilkår, som kræves tilbagelagt i en bestemt tjenesteperiode, skal være de samme for personer med tidsbegrænset ansættelse som for fastansatte, medmindre forskellige krav er begrundet i objektive forhold. Det fremgår hverken af denne bestemmelses ordlyd eller af den sammenhæng, hvori den indgår, at den ikke længere finder anvendelse, når den pågældende arbejdstager bliver fastansat. De formål, som direktiv 1999/70 og rammeaftalen forfølger om at forbyde forskelsbehandling såvel som at forhindre misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, taler for den modsatte opfattelse.
- 44 Såfremt anvendelsen af rammeaftalen i en situation som den i hovedsagen omhandlede straks udelukkes, således som den spanske regering og Kommissionen har foreslået, vil dette være ensbetydende med, at anvendelsesområdet for den beskyttelse, der er tillagt de berørte arbejdstagere mod diskrimination, begrænses i strid med det formål, der er tillagt rammeaftalens § 4, og det vil føre til en utilbørlig streng fortolkning af § 4 i strid med Domstolens retspraksis (jf. i denne retning *Del Cerro Alonso*-dommen, præmis 37 og 38, og dom af 15.4.2008, sag C-268/06, *Impact*, Sml. I, s. 2483, præmis 114 og 115).
- 45 *Consejería* har gjort gældende, at rammeaftalens § 4, stk. 1, ikke finder anvendelse på hovedsagen, eftersom betingelsen om anciennitet som fastsat tjenestemand udgør en betingelse for adgang til beskæftigelse, som kræves opfyldt for at kunne deltage i en udvælgelsesprocedure, og ikke et ansættelsesvilkår som omhandlet i § 4.
- 46 Domstolen har allerede fastslået, at nationale bestemmelser om tjenesteperioder, der skal tilbagelægges med henblik på at kunne blive indplaceret i en højere lønramme, eller om beregningen af de tilbagelagte tjenesteperioder, som kræves for at blive underkastet en årlig bedømmelse og dermed for at have mulighed for at opnå en forfremmelse som den i hovedsagen omhandlede, svarer til arbejdsvilkår (jf. analogt for så vidt angår ligebehandling af mandlige og kvindelige arbejdstagere dom af 30.4.1998,



sag C-136/95, Thibault, Sml. I, s. 2011, præmis 27, og af 18.11.2004, sag C-284/02, Sass, Sml. I, s. 11143, præmis 31 og 34).

- 47 Heraf følger, at begrebet ansættelsesvilkår i rammeaftalens § 4, stk. 1, omfatter en betingelse som den i hovedsagen omhandlede om, at de tjenesteperioder, som tidligere er tilbagelagt som midlertidigt ansat tjenestemand, tages i betragtning i forbindelse med en udvælgelsesprocedure med henblik på intern forfremmelse.
- 48 Det skal herefter på baggrund af det ovenstående bemærkes, at der i modsætning til den fortolkning, som Consejería, den spanske regering og Kommissionen gør gældende, ikke er noget til hinder for, at direktiv 1999/70 og rammeaftalens § 4 finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

*Det første og det andet spørgsmål*

- 49 Med det første og andet spørgsmål, som behandles samlet, spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om en medlemsstats retter, herunder forfatningsdomstolen, kan fortolke direktiv 1999/70 og princippet om ikke-diskrimination i rammeaftalens § 4 på en måde, der udelukker, at disse EU-retlige retsakter anvendes på denne medlemsstats offentlige forvaltning og på enhver forskellig behandling af midlertidigt ansatte tjenestemænd og fastansatte tjenestemænd i denne medlemsstat.
- 50 Det skal indledningsvis bemærkes, at et direktiv indeholder en forpligtelse for enhver medlemsstat, som direktivet retter sig til, til at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål (jf. dom af 10.4.1984, sag 14/83, von Colson og Kamann, Sml. s. 1891, præmis 15, og Impact-dommen, præmis 40).

- 51 Den pligt for medlemsstaterne, der følger af et direktiv, til at virkeliggøre dets mål, og pligten i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af denne pligt påhviler alle medlemsstaternes myndigheder, herunder også retterne inden for deres kompetence (jf. Impact-dommen, præmis 41).
- 52 Det er nemlig de nationale retter, som det særligt tilkommer at sikre den retsbeskyttelse, der for borgerne følger af de EU-retlige bestemmelser, og at sikre bestemmelsernes fulde virkning (Impact-dommen, præmis 42).
- 53 Det følger af Domstolens praksis, at når der ikke kan foretages en fortolkning og en anvendelse af national lovgivning, som er i overensstemmelse med EU-retten, har de nationale retter og forvaltningsorganer pligt til at anvende EU-retten fuldt ud og til at beskytte de rettigheder, som EU-retten tillægger private, idet de skal undlade at anvende enhver modstående bestemmelse i national ret (jf. i denne retning dom af 22.6.1989, sag 103/88, Costanzo, Sml. s. 1839, præmis 33, af 11.1.2007, sag C-208/05, ITC, Sml. I, s. 181, præmis 68 og 69, og af 25.11.2010, sag C-429/09, Fuß, Sml. I, s. 12167, præmis 40).
- 54 Rammeaftalen, der udspringer af drøftelser mellem arbejdsmarkedets parter på unionsplan på grundlag af artikel 139, stk. 1, EF, er i overensstemmelse med samme bestemmelses stk. 2 blevet gennemført ved et direktiv fra Rådet for Den Europæiske Union, som aftalen derved er blevet en integrerende del af (Impact-dommen, præmis 58).
- 55 Ifølge fast retspraksis kan de forskrifter, der er indeholdt i rammeaftalen, anvendes på tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold, der er indgået med forvaltningen og andre enheder i den offentlige sektor (dom af 4.7.2006, sag C-212/04, Adeneler m.fl., Sml. I, s. 6057, præmis 54, og af 22.12.2010, forenede sager C-444/09 og C-456/09, Gavieiro Gavieiro og Iglesias Torres, Sml. I, s. 14031, præmis 38).

- 56 Rammeaftalens § 4, som har direkte virkning, fastsætter et forbud mod at behandle personer med tidsbegrænset ansættelse mindre gunstigt med hensyn til ansættelsesvilkår og de tjenesteperioder, som kræves tilbagelagt i forbindelse med ansættelsesvilkårene, end sammenlignelige fastansatte, udelukkende med den begrundelse, at de er ansat i en tidsbegrænset stilling (jf. Impact-dommen, præmis 59 og 68).
- 57 Til princippet om forbud mod forskelsbehandling i denne bestemmelse er der ganske vist knyttet et forbehold for så vidt angår begrundelser baseret på objektive forhold.
- 58 Muligheden for at behandle arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse og arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse forskelligt under bestemte omstændigheder og med begrundelse i objektive forhold, indebærer imidlertid på ingen måde, at direktiv 1999/70 og rammeaftalen ikke finder anvendelse på arbejdstagere, som er ansat i den offentlige forvaltning i en medlemsstat.
- 59 Den spanske regering har gjort gældende, at den forudsætning, som det første spørgsmål er baseret på, er urigtig, idet forfatningsdomstolen ikke har afvist at anvende direktiv 1999/70 på spanske midlertidigt ansatte tjenestemænd, og heller ikke generelt har antaget, at der er tale om uberettiget forskellig behandling af sidstnævnte og fastansatte tjenestemænd.
- 60 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at det ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om fortolkningen af nationale bestemmelser, idet en sådan fortolkning henhører under de nationale retters enekompetence (dom af 8.9.2010, sag C-409/06, Winner Wetten, Sml. I, s. 8015, præmis 35), og at Domstolen ikke kan sætte sin egen vurdering i stedet for den forelæggende rets hvad angår udviklingen af disse retters retspraksis.
- 61 Såfremt en national ret, herunder en forfatningsdomstol, træffer afgørelse om, at direktiv 1999/70 og rammeaftalen ikke finder anvendelse på en stats personale i den offentlige forvaltning og/eller tillader, at midlertidigt ansatte tjenestemænd og fast-

ansatte tjenestemænd behandles forskelligt, uden at dette er begrundet i objektive forhold som omhandlet i rammeaftalens § 4, stk. 1, kan det konkluderes, at en sådan retspraksis er i strid med bestemmelserne i disse EU-retlige retsakter og tilsidesætter de forpligtelser, som påhviler medlemsstaternes retter inden for deres kompetence til at sikre den retsbeskyttelse for borgerne, der følger af disse bestemmelser, og at sikre bestemmelsernes fulde virkning.

- 62 Under disse omstændigheder skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at direktiv 1999/70 og rammeaftalen, som findes i bilaget hertil, skal fortolkes således, at de finder anvendelse på tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold, der er indgået med forvaltningen og andre enheder i den offentlige sektor, og at de forbyder enhver forskellig behandling af en medlemsstats fastansatte tjenestemænd og sammenlignelige midlertidigt ansatte tjenestemænd, alene med den begrundelse, at sidstnævnte har indgået en kontrakt af tidsbegrænset varighed, medmindre en forskellig behandling er begrundet i objektive forhold som omhandlet i rammeaftalens § 4, stk. 1.

### *Det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål*

- 63 Med det tredje og fjerde spørgsmål, som behandles samlet, spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om rammeaftalens § 4 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at de tjenesteperioder, der er tilbagelagt af en midlertidigt ansat tjenestemand i en offentlig forvaltning, ikke tages i betragtning i forbindelse med adgangen for denne tjenestemand, som i mellemtiden er blevet fastansat, til intern forfremmelse, som det udelukkende er fastansatte tjenestemænd, der kan søge om.

- 64 Som det fremgår af svaret på de to første spørgsmål, indeholder rammeaftalens § 4, stk. 1, et forbud mod at behandle arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse mindre gunstigt end arbejdstagere med tidsubegrænset ansættelse for så vidt angår ansættelsesvilkår, alene med den begrundelse at de har indgået en kontrakt af tidsbegrænset varighed, medmindre en forskellig behandling er begrundet i objektive forhold. Rammeaftalens § 4, stk. 4, indeholder samme forbud for så vidt angår bestemmelser, hvorefter der ved særlige ansættelsesvilkår kræves tilbagelagt en bestemt tjenesteperiode.
- 65 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at princippet om ikke-diskrimination indebærer, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 11.7.2006, sag C-313/04, Franz Egenberger, Sml. I, s. 6331, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 Ved bedømmelsen af, om de pågældende personer udfører samme eller tilsvarende arbejde i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i rammeaftalen, skal det i henhold til rammeaftalens § 3, nr. 2), og § 4, stk. 1, undersøges, om disse personer, henset til en helhed af omstændigheder, herunder arbejdets art, uddannelseskrav og arbejdsforhold, kan anses for at befinde sig i en sammenlignelig situation (kendelse af 18.3.2011, sag C-273/10, Montoya Medina, præmis 37).
- 67 Det tilkommer i princippet den forelæggende ret at fastslå, om sagsøgeren i hovedsagen, mens han arbejdede som midlertidigt ansat tjenestemand, befandt sig i en situation, der var sammenlignelig med situationen for fastansatte tjenestemænd, der i forbindelse med den omhandlede udvælgelsesprocedure havde godtgjort, at de havde ti års anciennitet i kategorien tjenestemænd i gruppe D.
- 68 Hvis det viser sig, at det arbejde, som sagsøgeren i hovedsagen udførte som midlertidigt ansat tjenestemand, ikke svarer til det, som blev udført af en fastansat tjenestemand, som henhører under de i meddelelsen om udvælgelsesprøven krævede

kategorier i gruppe D, følger det heraf, at den pågældende under alle omstændigheder ikke befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med situationen for en fastansat tjenestemand, der har ansøgt om intern forfremmelse, og som har tilbagelagt de krævede tjenesteperioder i de omhandlede kategorier.

- 69 Arten af det arbejde, som sagsøgeren i hovedsagen udførte i de år, hvor han arbejdede i Junta De Andalucías tjeneste som midlertidigt ansat tjenestemand, og kvaliteten af den erhvervs erfaring, han har opnået, udgør nemlig ikke alene en af de faktorer, der objektivt kan begrunde en forskellig behandling i forhold til fastansatte tjenestemænd. Det er ligeledes et af kriterierne til bestemmelse af, om den pågældende befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med den, som de sidstnævnte befinder sig i.
- 70 Hvis sagsøgeren i hovedsagen derimod havde tilbagelagt en tjenesteperiode på ti år som midlertidigt ansat tjenestemand i de kategorier af tjenestemænd, som henhører under gruppe D, eller i en anden kategori, hvis arbejde svarede til det, som udføres af en fastansat tjenestemand, som henhører under kategorierne i gruppe D, synes det eneste forhold, som ville kunne adskille hans situation fra den, som en fastansat tjenestemand, som er ansøger til den omhandlede udvælgelsesprocedure, befinder sig i, at være den midlertidige karakter af det ansættelsesforhold, han har til sin arbejdsgiver under udøvelsen af tjenesteperioderne som midlertidigt ansat.
- 71 I en sådan situation skal det derfor undersøges, om der foreligger en objektiv begrundelse for, at disse tjenesteperioder ikke blev taget i betragtning under den omhandlede udvælgelsesprocedure.
- 72 Ifølge Domstolens retspraksis skal begrebet »objektive forhold« i rammeaftalens § 4, stk. 1, forstås således, at en forskellig behandling af arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse og arbejdstagere med tidsubegrænset ansættelse ikke kan begrundes med, at denne forskel er fastsat ved en generel og abstrakt national retsforordning, såsom en lov eller en kollektiv overenskomst (Del Cerro Alonso-dommen, præmis 57, og dom-

men i sagen Gavieiro Gavieiro og Iglesias Torres, præmis 54, samt Montoya Medina-kendelsen, punkt 40).

- 73 Det nævnte begreb kræver, at den konstaterede ulige behandling er begrundet i, at der foreligger præcise og konkrete omstændigheder, der kendetegner det ansættelsesvilkår, der er tale om, i den særlige sammenhæng, det indgår i, og på grundlag af objektive og gennemsigtige kriterier, for at efterprøve, om denne ulige behandling rent faktisk opfylder et reelt behov, er egnet til at nå det forfulgte formål og er nødvendig herfor. Disse omstændigheder kan bl.a. opstå på grund af den særlige art af de opgaver, med henblik på hvis udførelse tidsbegrænsede kontrakter er indgået, samt de hermed forbundne kendetegn eller i givet fald på grund af medlemsstatens forfølgelse af et lovligt socialpolitisk formål (jf. bl.a. Del Cerro Alonso-dommen, præmis 53 og 58, og dommen i sagen Gavieiro Gavieiro og Iglesias Torres, præmis 55).
- 74 En henvisning alene til, at det arbejde, der udføres af personalet i den offentlige administration, er af midlertidig karakter, opfylder ikke disse krav og kan derfor ikke i sig selv udgøre et objektivi forhold som omhandlet i rammeaftalens § 4, stk. 1. At tillade, at et ansættelsesforholds midlertidige karakter alene er tilstrækkelig til at begrunde en forskellig behandling af arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse og arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse, ville gøre formålene med direktiv 1999/70 og med rammeaftalen indholdsløse og være med til at gøre opretholdelsen af en ugunstig situation for arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse stedsevarende (jf. dommen i sagen Gavieiro Gavieiro og Iglesias Torres, præmis 56 og 57, og Montoya Medina-kendelsen, præmis 42 og 43).
- 75 Den spanske regering har anført, at der er mange forskelle mellem fastansatte tjenestemænd og midlertidigt ansatte tjenestemænd, som vil kunne begrunde den i hovedsagen omhandlede forskellige behandling. Hvad angår sidstnævnte har regeringen for det første understreget, at der stilles færre krav til dem for så vidt angår indtræden i tjenesten og vurdering af fortjeneste og evner. Den har dernæst henvist til den manglende mobilitet blandt midlertidigt ansatte tjenestemænd, henset til, at de er

knyttet til de stillinger, som de midlertidigt skal beklæde, hvilket gør, at det arbejde, de udfører, er anderledes og af en anden værdi end det, en fastansat tjenestemand udfører. Den har desuden bemærkes, at der er visse typer af arbejde, som er forbeholdt fastansatte tjenestemænd, hvilket indebærer, at der er tale om en kvalitativ forskel for så vidt angår erfaring og uddannelse. Den spanske regering har endelig påpeget, at midlertidigt ansatte tjenestemænds arbejdsforhold kan ophøre, når årsagen til, at de blev udnævnt, ikke længere foreligger.

- 76 Henset til den skønsmargin, som medlemsstaterne har til at indrette deres offentlige forvaltning, kan de i princippet uden at tilsidesætte direktiv 1999/70 eller rammeaftalen opstille betingelser om anciennitet for at kunne få adgang til visse stillinger, begrænse adgangen til intern forfremmelse til kun at gælde for fastansatte tjenestemænd og kræve, at disse tjenestemænd godtgør, at de har en erhvervs erfaring, som svarer til lønklassen umiddelbart under den, der er genstand for udvælgelsesproceduren.
- 77 Uanset denne skønsmargin skal anvendelsen af de kriterier, som medlemsstaterne fastlægger, gennemføres med tilstrækkelig gennemsigtighed, og de skal kunne efterprøves med henblik på at forhindre, at arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse udelukkes alene med henvisning til varigheden af den arbejdskontrakt eller det arbejdsforhold, som deres anciennitet og erhvervs erfaring er baseret på.
- 78 Som generaladvokaten har anført i punkt 62-65 i forslaget til afgørelse, kan nogle af de af den spanske regering påberåbte forskelle med hensyn til ansættelsen af midlertidigt ansatte tjenestemænd og fastansatte, krævede kvalifikationer og arten af de opgaver, som de vil få ansvaret for, i princippet begrunde en forskellig behandling for så vidt angår deres ansættelsesvilkår.



- 79 Når en sådan forskellig behandling i forbindelse med en udvælgelsesprocedure følger af behovet for, at der tages hensyn til alle de objektive krav vedrørende den stilling, som udvælgelsesprøven har til formål at besætte, og som ikke har noget at gøre med det tidsbegrænsede ansættelsesforhold mellem den midlertidigt ansatte tjenestemand og den pågældendes arbejdsgiver, kan den være begrundet i henhold til rammeaftalens § 4, stk. 1 og/eller 4.
- 80 Derimod svarer en generel og abstrakt betingelse, hvorefter den krævede tjenesteperiode fuldt ud skal være tilbagelagt som fastansat tjenestemand, uden at der bl.a. tages hensyn til den særlige art opgaver, som skal varetages, eller disses særlige kendetegn, til de krav, som følger af retspraksis vedrørende rammeaftalens § 4, stk. 1, som anført i denne doms præmis 72-74.
- 81 Selv om sagsøgeren i hovedsagen klart opfylder betingelsen vedrørende tilbagelægelse af mindst to års tjeneste som fastansat tjenestemand i den gruppe, hvis niveau ligger umiddelbart under niveauet for den kategori, som den stilling, der er genstand for udvælgelsesprøven, henhører under, angiver de sagsakter, som Domstolen er i besiddelse af, hverken hvilke opgaver sagsøgeren udførte i de år, hvor han arbejdede som midlertidigt ansat tjenestemand, eller i hvilken lønklasse han udførte sine opgaver, og heller ikke forholdet imellem disse opgaver og de opgaver, som tjenestemænd i gruppe D udfører.
- 82 Det fremgår således ikke af de sagsakter, som er forelagt Domstolen, om udelukkelsen af de tjenesteperioder, som midlertidigt ansatte tjenestemænd har tilbagelagt, udelukkende er begrundet i varigheden af deres ansættelseskontrakter, eller om der foreligger andre begrundelser, som er knyttet til de objektive krav til de stillinger, der er genstand for udvælgelsesprøven, som vil kunne kvalificeres som »objektive forhold« som omhandlet i rammeaftalens § 4, stk. 1.

- 83 Det tilkommer derfor den forelæggende ret dels at undersøge, om den situation, som sagsøgeren i hovedsagen befandt sig i hvad angår de tjenesteperioder, han tilbagelagde som midlertidigt ansat tjenestemand, kunne sammenlignes med situationen for en anden ansat ved Junta de Andalucía, som havde tilbagelagt sine tjenesteperioder som fastansat tjenestemand, dels — henset til den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 72-74 — at vurdere, om de argumenter, som Consejería har fremført for den forelæggende ret, udgør objektive forhold som omhandlet i rammeaftalens § 4, stk. 1.
- 84 Herefter skal det tredje og det fjerde spørgsmål besvares med, at rammeaftalens § 4 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at de tjenesteperioder, der er tilbagelagt af en midlertidigt ansat tjenestemand i en offentlig forvaltning, ikke tages i betragtning i forbindelse med adgangen for denne tjenestemand, som i mellemtiden er blevet fastansat, til intern forfremmelse, som udelukkende er forbeholdt fastansatte tjenestemænd, medmindre denne udelukkelse er begrundet i objektive forhold som omhandlet i § 4 stk. 1. Den omstændighed alene, at den midlertidigt ansatte tjenestemand har tilbagelagt tjenesteperioderne på grundlag af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt eller et tidsbegrænset ansættelsesforhold, udgør ikke et sådant objektivt forhold.

#### *Det femte præjudicielle spørgsmål*

- 85 Under hensyntagen til oplysninger, som den forelæggende ret og den spanske regering har indgivet til Domstolen, skal det femte spørgsmål forstås således, at den forelæggende ret nærmere bestemt spørger, om den primære EU-ret, direktiv 1999/70 og rammeaftalen skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som bestemmer, at en fastansat tjenestemands søgsmål vedrørende et afslag på hans ansøgning til en udvælgelsesprøve, der er begrundet med, at forfremmelsesproceduren var i strid med rammeaftalens § 4, skal være indgivet inden for en præklusiv frist på to måneder, regnet fra offentliggørelsen af meddelelsen om udvælgelsesprøve.

- <sup>86</sup> Den spanske regering har konstateret, at i henhold til artikel 46, stk. 1, i lov nr. 29/1998 af 13. juli 1998 om regulering af den administrative jurisdiktion (*Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*) (BOE nr. 167 af 14.7.1998, s. 23516) kunne der have været anlagt søgsmål senest to måneder efter offentliggørelsen af meddelelsen om udvælgelsesprøve, dvs. den 17. december 2007. I henhold til spansk ret skulle søgøgeren i hovedsagen enten direkte have anlagt søgsmål til prøvelse af betingelserne i meddelelsen om udvælgelsesprøve inden for den fastsatte frist eller anlagt søgsmål med henblik på at anfægte resultatet af udvælgelsesprøven, såfremt den fejl, der indebar den påståede ugyldighed, skyldtes den kompetente myndigheds adfærd ved anvendelsen af de betingelser, der skal være opfyldt for at få adgang til udvælgelsesprøven, hvilke betingelser ikke selv er behæftet med ugyldighed. Han kunne derimod ikke indirekte anfægte adgangsbetingelserne til en offentlig udvælgelsesprøve efter udløbet af den fastsatte frist gennem et direkte søgsmål til anfægtelse af resultatet af udvælgelsesprøven.
- <sup>87</sup> Da der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer det i henhold til Domstolens faste retspraksis hver enkelt medlemsstat i overensstemmelse med princippet om national procesautonomi i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne (jf. bl.a. *Impact-dommen*, præmis 44, og dom af 23.4.2009, forenede sager C-378/07 — C-380/07, *Angelidaki m.fl.*, Sml. I. s. 3071, præmis 173).
- <sup>88</sup> Medlemsstaterne er imidlertid forpligtet til konkret at sikre, at disse rettigheder beskyttes effektivt (jf. bl.a. *Impact-dommen*, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- <sup>89</sup> I denne henseende fremgår det af fast retspraksis, at processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umu-

ligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. bl.a. Impact-dommen, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

- <sup>90</sup> Hvad angår ækvivalensprincippet er det en betingelse for, at princippet er overholdt, at den pågældende nationale regel finder anvendelse uden forskel på søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af EU-retten, og søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af national ret, og hvor sagsgenstanden og søgsmålsgrundlaget er de samme. For at kunne fastslå, om ækvivalensprincippet er overholdt, tilkommer det den nationale ret, som er den eneste, der har direkte kendskab til de processuelle regler for sagsanlæg i national ret, at efterprøve, om de processuelle regler, der i national ret skal sikre, at de rettigheder, som borgerne har i henhold til EU-retten, beskyttes, er i overensstemmelse med dette princip, og undersøge såvel formålet med som de væsentligste forhold ved søgsmål på grundlag af national ret, som hævdes at være tilsvarende søgsmål. Herved skal den nationale ret efterprøve, om søgsmålene ligner hinanden ud fra sagsgenstanden, søgsmålsgrundlaget og de væsentligste forhold. Med henblik på at bedømme, om en national processuel bestemmelse er mindre gunstig, skal den nationale ret tage hensyn til, hvilken stilling den indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb og disse bestemmelsers særlige kendetegn (dom af 8.7.2010, sag C-246/09, Bulicke, Sml. I, s. 7003, præmis 26-29, og kendelse af 18.1.2011, sag C-272/10, Berkizi-Nikolakaki, præmis 40 og 41).
- <sup>91</sup> I det foreliggende tilfælde fremgår det ikke af de oplysninger, som er fremlagt for Domstolen, at den i hovedsagen omhandlede præklusive frist på to måneder er i strid med ækvivalensprincippet. Som den spanske regering har gjort gældende, udgør denne frist den almindelige frist, som er fastsat for samtlige søgsmål til prøvelse af forvaltningsakter eller disses bestemmelser. Det tilkommer dog den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet i hovedsagen.
- <sup>92</sup> Hvad angår effektivitetsprincippet fremgår det af Domstolens praksis, at de tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges borgerne i henhold til EU-retten, ligeledes skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb

og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale instanser. Under denne synsvinkel skal der i givet fald tages hensyn til de principper, der ligger til grund for den nationale retspleje, bl.a. beskyttelsen af retten til forsvar, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig sagsbehandling (Bulicke-dommen, præmis 35, og Berkizi-Nikolakaki-kendelsen, præmis 48).

- 93 Domstolen har således udtalt, at fastsættelsen af rimelige præklusive søgsmålsfrister af retssikkerhedshensyn er i overensstemmelse med EU-retten, idet sådanne frister nemlig ikke kan antages at gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt i praksis at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten. For så vidt angår præklusive frister har Domstolen ligeledes fastslået, at det tilkommer medlemsstaterne for de nationale bestemmelser, der henhører under EU-rettens anvendelsesområde, at fastsætte frister i forhold til, bl.a. hvor afgørende den beslutning, der skal træffes, er for de berørte, kompleksiteten af de procedurer og den lovgivning, der finder anvendelse, antallet af personer, der kan være berørt, og andre offentlige eller private interesser, hvortil der skal tages hensyn (Bulicke-dommen, præmis 36, og Berkizi-Nikolakaki-kendelsen, præmis 49).
- 94 I det foreliggende tilfælde har den spanske regering gjort gældende, at fristen på to måneder er baseret på retssikkerhedsprincippet og grundlæggende tilsigter at beskytte de andre ansøgere til udvælgelsesprocedurerne, inden for rammerne af hvilke dels antallet af ledige stillinger er begrænset, dels annullationen af betingelserne for deltagelse i udvælgelsesprøven gør det nødvendigt at påbegynde proceduren på ny og fratager de ansøgere, som har bestået udvælgelsesprøven, de rettigheder, som de antager at have erhvervet.
- 95 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at fastsættelsen en præklusiv frist på to måneder inden for rammerne af de sager, der er indbragt for den, ikke synes at kunne gøre det praktisk umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten (jf. Bulicke-dommen, præmis 39, og Berkizi-Nikolakaki-kendelsen, præmis 58). Den har navnlig

fastslået, at en sådan frist for søgsmål til prøvelse af en almenyldig retsakt vedrørende en kompleks procedure, der berører et stort antal personer, er gyldig (jf. i denne retning Berkizi-Nikolakaki-kendelsen, præmis 56-58).

- 96 Det kan således konstateres, at en præklusiv frist som den i hovedsagen omhandlede i princippet ikke synes at kunne gøre det praktisk umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til rammeaftalen.
- 97 Det skal imidlertid bemærkes, at sagsøgeren i hovedsagen, som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, fik adgang til og bestod udvælgelsesprøverne tilrettelagt af Consejería, og at han var opført på den endelige liste over de personer, der havde bestået prøverne, som blev offentliggjort den 12. november 2008, indtil Consejerías generalsekretær traf den i hovedsagen omtvistede afgørelse. Under sådanne omstændigheder kan det ikke udelukkes, at det forhold, at den i spansk ret fastsatte frist på to måneder begyndte at løbe fra og med meddelelsen om udvælgelsesprøve den 17. december 2007, kan gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold rammeaftalen.
- 98 Henset til, at sagsøgeren i hovedsagen fik adgang til udvælgelsesprøven, og navnlig den omstændighed, at han var opført på den endelige liste over de personer, der havde bestået prøven, var det nemlig først, da Consejerías generalsekretær ved den i hovedsagen omtvistede afgørelse af 25. marts 2009 annullerede sagsøgerens adgang til prøven og udnævnelse til fastansat tjenestemand i gruppe C, at det viste sig, at meddelelsen om udvælgelsesprøve blev anvendt på en sådan måde, at den kunne skade de rettigheder, der er tillagt i henhold til rammeaftalen.
- 99 Henset hertil og til den uklarhed, der hersker for så vidt angår de sagsakter, som Domstolen er i besiddelse af, tilkommer det den forelæggende ret at foretage den nødvendige efterprøvelse med henblik på at vurdere, om effektivitetsprincippet er overholdt,

og fastslå, om sagsøgeren i hovedsagen i tilfælde af, at fristen på to måneder under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede først skulle begynde at løbe fra meddelelsen af nævnte afgørelse, alligevel har indgivet sit søgsmål i rette tid.

- 100 Henset til det ovenstående, skal det femte spørgsmål besvares med, at den primære EU-ret, direktiv 1999/70 og rammeaftalen skal fortolkes således, at de i princippet ikke er til hinder for en national lovgivning, som bestemmer, at en fastansat tjenestemands søgsmål vedrørende et afslag på hans ansøgning til en udvælgelsesprøve, der er begrundet med, at forfremmelsesproceduren var i strid med rammeaftalens § 4, skal være indgivet inden for en præklusiv frist på to måneder, regnet fra offentliggørelsen af meddelelsen om udvælgelsesprøve. En sådan frist vil imidlertid ikke kunne gøres gældende over for en fastansat tjenestemand, som er ansøger til udvælgelsesprøven, som fik adgang til prøverne, og som var opført på den endelige liste over de personer, der har bestået prøven, såfremt denne frist vil kunne gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt uanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til rammeaftalen. Under sådanne omstændigheder kunne fristen på to måneder først begynde at løbe på tidspunktet for meddelelsen af afgørelsen om annullation af beslutningen om at give ham adgang til udvælgelsesprøven og hans udnævnelse til fastansat tjenestemand i højere gruppe.

### Sagens omkostninger

- 101 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 1) **Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP, og rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, som findes i bilag hertil, skal**

fortolkes således, at de finder anvendelse på tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold, der er indgået med forvaltningen og andre enheder i den offentlige sektor, og at de forbyder enhver forskellig behandling af en medlemsstats fastansatte tjenestemænd og sammenlignelige midlertidigt ansatte tjenestemænd, alene med den begrundelse, at sidstnævnte har indgået en kontrakt af tidsbegrænset varighed, medmindre en forskellig behandling er begrundet i objektive forhold som omhandlet i rammeaftalens § 4, stk. 1.

- 2) § 4 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse skal fortolkes således, at den er til hinder for, at de tjenesteperioder, der er tilbagelagt af en midlertidigt ansat tjenestemand i en offentlig forvaltning, ikke tages i betragtning i forbindelse med adgangen for denne tjenestemand, som i mellemtiden er blevet fastansat, til intern forfremmelse, som udelukkende er forbeholdt fastansatte tjenestemænd, medmindre denne udelukkelse er begrundet i objektive forhold som omhandlet i § 4, stk. 1. Den omstændighed alene, at den midlertidigt ansatte tjenestemand har tilbagelagt tjenesteperioderne på grundlag af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt eller et tidsbegrænset ansættelsesforhold, udgør ikke et sådant objektivi forhold.
  
- 3) Den primære EU-ret, direktiv 1999/70 og rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse skal fortolkes således, at de i princippet ikke er til hinder for en national lovgivning, som bestemmer, at en fastansat tjenstemands søgsmål vedrørende et afslag på hans ansøgning til en udvælgelsesprøve, der er begrundet med, at forfremmelsesproceduren var i strid med rammeaftalens § 4, skal være indgivet inden for en præklusiv frist på to måneder, regnet fra offentliggørelsen af meddelelsen om udvælgelsesprøve. En sådan frist vil imidlertid ikke kunne gøres gældende over for en fastansat tjenestemand, som er ansøger til udvælgelsesprøven, som fik adgang til prøverne, og som var opført på den endelige liste over de personer, der har bestået prøven, såfremt denne frist vil kunne gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanske-



**ligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til rammeaftalen. Under sådanne omstændigheder kunne fristen på to måneder først begynde at løbe på tidspunktet for meddelelsen af afgørelsen om annullation beslutningen om at give ham adgang til udvælgelsesprøven og hans udnævnelse til fastansat tjenestemand i den højere gruppe.**

Underskrifter