Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tionde avdelningen)

den 14 september 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Socialpolitik — Direktiv 1999/70/EG — Ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP — Klausulerna 5 och 8 — Användande av på varandra följande visstidsanställningar — Åtgärder för att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden — Sanktioner — Omvandling av en visstidsanställning till en ’icke-fast tillsvidareanställning — Effektivitetsprincipen”

I de förenade målen C-184/15 och C-197/15,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Överdomstolen i den autonoma regionen Baskien, Spanien), av den 9 mars 2015, som inkom till domstolen den 23 april 2015 (C-184/15) och den 29 april 2015 (C-197/15), i målen

Florentina Martínez Andrés

mot

Servicio Vasco de Salud (C-184/15),

och

Juan Carlos Castrejana López

mot

Ayuntamiento de Vitoria (C-197/15),

meddelar

DOMSTOLEN (tionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden F. Biltgen (referent) samt domarna E. Levits och M. Berger,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

* Rättegångsspråk: spanska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Florentina Martínez Andrés, genom J. Corchón Barrientos, abogado, och M. Ezcurra Fontán, procuradora,

— Castrejana López, genom A. Gómez Barahona, abogado, och P. Basterreche Arcocha, procuradora,

— Ayuntamiento de Vitoria, genom P. J. Goti González, abogado, och G. Ors Simón, procurador,

— Spaniens regering, genom L. Banciella Rodríguez-Miñón, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom M. van Beek och N. Ruiz García, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av ramavtalet om visstidsarbete, undertecknat den 18 mars 1999 (nedan kallat ramavtalet), som återfinns i bilagan till rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP (EGT L 175, 1999, s. 43).

2 Respektive begäran har framställts i mål mellan, å ena sidan, Florentina Martínez Andrés och Servicio Vasco de Salud (hälsovårdsmyndigheten i Baskien, Spanien), angående förnyelsen av det anställningsförhållande som parterna ingått på viss tid och lagenligheten av det beslut genom vilket anställningen bringades att upphöra, och, å andra sidan, Juan Carlos Castrejana López och Ayuntamiento de Vitoria (Vitoria kommun, Spanien), angående den rättsliga kvalificeringen av anställningsförhållandet mellan parterna och lagenligheten av det beslut genom vilket anställningen bringades att upphöra.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Enligt artikel 1 i direktiv 1999/70 är syftet med direktivet ”att genomföra … ramavtalet …, som … ingicks mellan de allmänna branschövergripande organisationerna (EFS, UNICE och CEEP)”.

4 I artikel 2 första stycket i direktivet föreskrivs följande:

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

5 Enligt klausul 1 i ramavtalet är syftet med ramavtalet dels att förbättra kvaliteten på visstidsarbete genom att garantera att icke-diskrimineringsprincipen tillämpas, dels att upprätta ett ramverk för att förhindra missbruk som uppstår vid tillämpningen av på varandra följande anställningsavtal eller anställningsförhållanden.

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 Klausul 5 i ramavtalet har rubriken ”Bestämmelser för att förhindra missbruk”, och den har följande lydelse:

”1. För att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden, så skall medlemsstaterna, efter samråd med arbetsmarknadens parter i enlighet med nationell lagstiftning, kollektivavtal eller praxis, och/eller arbetsmarknadens parter, där det inte finns likvärdiga lagliga åtgärder för att förhindra missbruk, på ett sätt som tar hänsyn till behoven i särskilda branscher och/eller till kategorier av arbetstagare, införa en eller fler av följande åtgärder:
   a) Bestämmelser om objektiva grunder för förnyad visstidsanställning.
   b) Bestämmelser om en övre sammanlagd tidsgräns för flera på varandra följande visstidsanställningar.
   c) Bestämmelser om hur många gånger en visstidsanställning får förnyas.

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

8 Enligt klausul 8.5 i ramavtalet ska ”[f]örebyggande och lösande av tvister och klagomål som uppstår vid tillämpning av detta avtal … ske i enlighet med nationell lagstiftning, kollektivavtal och praxis”.

Spansk rätt

9 Artikel 89 i Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen local (lag nr 7/1985 om grundläggande bestämmelser om lokala myndigheter) av den 2 april 1985 (BOE nr 80 av den 3 april 1985), som innehåller en definition av olika kategorier av anställda inom lokala organ, har följande lydelse:

”Anställda som tjänstgör inom lokala organ utgörs av fast anställda tjänstemän, kontraktsanställda och extraanställda, som innehar en förtroendetjänst eller en tjänst som sakkunnig rådgivare.”

10 Det framgår av artikel 15.1 i texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995 (omarbetad lydelse av lagen om arbetstagare, enligt kungligt lagstiftningsdekret 1/1995) av den 24 mars 1995 (BOE nr 75 av den 29 mars 1995, s. 9654), i den version som var tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet) (nedan kallad lagen om arbetstagare), att anställningsavtal endast kan ingås tills vidare eller för viss tid. Det får avtalas om visstidsanställning i följande fall:

”a) om arbetstagaren anställs för att utföra en viss uppgift som är självständig och fristående i förhållande till företagets verksamhet i dess helhet och vars utförande, samtidigt som det är tidsbegränsat, i princip är av osäker varaktighet. …

b) om det krävs med hänsyn till förhållandena på marknaden, en arbetsanhopning eller omfattande beställningar, även i företagets normala verksamhet. …

c) om arbetstagare ersätts med andra samtidigt som de har rätt att behålla sin tjänst, under förutsättning att namnet på den arbetstagare som ersätts med en annan och anledningen till att detta skett anges i anställningsavtalet.”

11 Det framgår av artikel 15.3 i lagen om arbetstagare att ”visstidsanställningar som ingåtts i strid med lagen ska betraktas som tillsvidareanställningar”.

12 Det framgår av artikel 15.5 i lagen om arbetstagare att arbetstagare som under en period på 30 månader har varit anställda under mer än 24 månader, med eller utan avbrott, för att inneha samma eller olika tjänster, vid samma arbetsgivare eller i samma grupp av arbetsgivare, genom två eller flera avtal om tillfällig anställning, enligt samma eller olika avtalsvillkor för viss tid, ska anses ha fått en tillsvidareanställning.

13 Tilläggsbestämmelse 15 till lagen om arbetstagare har följande lydelse:

”Bestämmelserna i artikel 15.1 a om längsta tillåtna giltighetstid för ett avtal om utförande av en viss arbetsuppgift eller tjänst och i artikel 15.5 om begränsningar för på varandra följande avtal, i denna lag, har rättsverkningar för myndigheter och för offentliga organ som är knutna till eller beroende av dessa myndigheter, om inte annat följer av de grundlagsfästa principerna om likabehandling, förtjänst och skicklighet för tillträde till offentliga anställningar. Dessa bestämmelser påverkar därför inte skyldigheten att tillsätta denna typ av tjänster genom det ordinarie förfarandet i enlighet med tillämplig lagstiftning.

Detta innebär att en arbetstagare kommer att fortsätta att arbeta på den tjänst han eller hon innehar fram till dess att denna tjänst tillsätts genom ovannämnda förfaranden, vid vilken tidpunkt arbetstagarens anställningsförhållande upphör, såvida inte arbetstagaren inträder i offentlig tjänst med iakttagande av det aktuella urvalsförfarandet.

…”

14 I artikel 9 i Ley estatal 55/2003 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (lag 55/2003 om rambestämmelser för anställda som omfattas av tjänsteföreskrifter som gäller inom hälso- och sjukvården) av den 16 december 2003 (BOE nr 301 av den 17 december 2003, s. 44742) föreskrivs följande:

”1. Vårdinrättningar får utnämna tidsbegränsat anställda enligt tjänsteföreskrifter om det motiveras av behov, skyndsamhet eller för att genomföra tillfälliga, konjunkturbetingade eller extraordinära program.

Utnämningar av tidsbegränsat anställda enligt tjänsteföreskrifter får avse anställning av vikarier, extraanställda eller ersättningspersonal.

2. Vikarier ska utnämnas för att tillsätta lediga tjänster vid ett vårdcenter eller en vårdinrättning, om det är nödvändigt för utförandet av motsvarande arbetsuppgifter.

Vikariat för anställda enligt tjänsteföreskrifter ska bringas att upphöra, om fast anställda utses, enligt ett i lag eller annan författning föreskrivet förfarande, för den tillsatta tjänsten eller om nämnda tjänst dras in.

3. Extraanställda ska utnämnas

a) om det rör sig om utförande av vissa tillfälliga, konjunkturbetingade eller extraordinära arbetsuppgifter.

b) om det är nödvändigt för att säkerställa att verksamheten vid vårdcenter kan drivas stadigvarande och utan avbrott.

c) för utförande av kompletterande arbetsuppgifter vid en minskning av den normala arbetstiden.

Extraanställning enligt tjänsteföreskrifter ska bringas att upphöra, om syftet med utnämningen har uppnåtts eller om den frist som uttryckligen fastställts i utnämningen har löpt ut eller om de arbetsuppgifter som tidigare motiverat tjänsten inte längre föreligger.

…

4. Ersättningsanställda ska utnämnas, om det är nödvändigt att utföra arbetsuppgifter som tilldelats fast eller tidsbegränsat anställda, under perioder av semester, tjänstledighet och annan tillfällig frånvaro, och som innebär att tjänsten upprätthålls.

Ersättningsanställning enligt tjänsteföreskrifter ska bringas att upphöra, om den person som har ersatts återinträder i tjänsten eller förlorar sin rätt att återinträda i samma tjänst eller arbetsuppgifter.”

Bakgrund till de nationella målen och tolkningsfrågorna

Mål C-184/15

15 Florentina Martínez Andrés utnämndes den 2 februari 2010 till ”administrativ assistent” såsom extraanställd enligt tjänsteföreskrifter i syfte att utföra vissa tillfälliga, konjunkturbetingade eller extraordinära arbetsuppgifter. Extraanställningen förlängdes 13 gånger i följd. Det gavs vid respektive förlängning inte någon särskild motivering, bortsett från att det gjordes en allmän hänvisning till ”tjänstens intresse”. Utnämningen av Florentina Martínez Andrés upphörde att gälla den 1 oktober 2012.

16 Den talan som väckts av Florentina Martínez Andrés ogillades genom dom som meddelades av Juzgado nº 6 de lo Contencioso-Administrativo de Bilbao (Förvaltningsdomstolen i Bilbao, Spanien) den 30 juli 2013.

17 Florentina Martínez Andrés överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen, Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Överdomstolen i den autonoma regionen Baskien). Hon gjorde gällande att artikel 9.3 i rambestämmelserna för anställda som omfattas av tjänsteföreskrifter som gäller inom hälso- och sjukvården hade åsidosatts, eftersom de tre fall som där avses inte kan sammanföras till en enda, övergripande kategori för att motivera en visstidsanställning.

Mål C-197/15

18 Juan Carlos Castrejana López ingick den 1 december 1993 ett avtal om visstidsanställning med Ayuntamiento de Vitoria. Avtalet, som avsåg tillhandahållande av arkitekttjänster, upphörde att gälla den 30 november 1994.

19 Den 1 december 1995 ingick parterna ett nytt avtal om visstidsanställning, vilket likaså avsåg tillhandahållande av arkitekttjänster men som den här gången syftade till genomförande av en överenskommelse om ett stadsplaneringsprogram. Stadsplaneringsprogrammet, som hade undertecknats den 1 november 1995 mellan Ayuntamiento de Vitoria och Instituto Foral de Bienestar

Social (regionalt institut för välbefinnande i arbetet), avsåg undanröjande av stadsplanerings- och arkitektoniska hinder samt åtgärder för att göra stadsmiljön tillgänglig för personer med nedsatt rörlighet.

20 Genom beslut av den 22 januari 1998 gjorde den inom kommunfullmäktige ansvariga ledamoten för offentliganställda en omkvalificering av den rättsliga ställningen för Juan Carlos Castrejana López, genom att denne utnämndes till kommunalanställd utan fast tjänst för genomförandet av nämnda överenskommelse. Anställningen skulle upphöra när nämnda stadsplaneringsprogram hade genomförts.

21 Den 10 november 1998 antog den inom kommunfullmäktige ansvariga ledamoten för offentliganställda ett nytt beslut, genom vilket nämnda anställning skulle bringas att upphöra med verkan från den 31 december 1998, till följd av genomförandet av stadsplaneringsprogrammet.

22 Den 11 januari 1999 upphävde emellertid den inom kommunfullmäktige ansvariga ledamoten för offentliganställda beslutet av den 10 november 1998, eftersom det aktuella stadsplaneringsprogrammet hade förlängts. Genom beslut av den 10 december 2012 upphörde anställningsförhållandet mellan Juan Carlos Castrejana López och Ayuntamiento de Vitoria definitivt med verkan från den 31 december 2012. Beslutet motiverades med att programmet hade genomförts fullt ut och att de offentliga utgifterna måste minskas till följd av den aktuella krisen.

23 Den talan som väckts av Juan Carlos Castrejana López ogillades genom dom som meddelades av Juzgado nº 1 de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Förvaltningsdomstolen i Vitoria-Gasteiz, Spanien) den 23 september 2013.

24 Juan Carlos Castrejana López överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen, Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Överdomstolen i den autonoma regionen Baskien). Han gjorde särskilt gällande att förstainstansdomstolen inte hade prövat huruvida anställningsförhållandet mellan honom och Ayuntamiento de Vitoria var av avtalsrättslig eller förvaltningsrättslig natur.

25 Den hänskjutande domstolen har i de två målen, i vilka det har hänskjutits en begäran om förhandsavgörande, för det första konstaterat att Florentina Martínez Andrés och Juan Carlos Castrejana López omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 1999/70.

26 Den hänskjutande domstolen har därefter bedömt att det har förekommit missbruk av visstidsanställningar såvitt avser båda målen. Beträffande Florentina Martínez Andrés motsvarade motiveringen i utnämningen och i de på varandra följande förlängningarna nämligen inte de krav som ska vara uppfyllda enligt lag, för att säkerställa att avtal om tidsbegränsad anställning inte används på ett sätt som innebär missbruk. Nämnda domstol anser att det, i avsaknad av uttrycklig uppgift om de arbetsuppgifter som avsågs med de olika förlängningarna, inte är möjligt för den att pröva om förlängningarna verkligen har använts för att tillgodose tillfälliga behov eller för att tillgodose administrationens permanenta och varaktiga behov. Beträffande Juan Carlos Castrejana López har samma domstol understrukit dels att föremålet för den tidsbegränsade utnämningen avseende genomförandet av ett utvecklingsprogram hade utsträckts till en längre period, från år 1995 till år 2012, dels att avtalsförhållandena till och med hade fortbestått efter det att projektet avslutats.

27 Den hänskjutande domstolen har slutligen tillagt att avdelningen för arbetsrättsliga mål vid Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) har behandlat begreppet ”arbetstagare som har en icke-fast tillsvidareanställning” i fall där myndigheter ingått avtal om tillfällig anställning i strid med lag, då visstidsanställningen innebär att anställningen inte omfattas av någon tidsfrist. En sådan arbetstagare kan emellertid endast få en fast tjänst efter att ha klarat av urvalsförfarandena enligt de lagbestämmelser som gäller för fast anställda vid myndigheter. Det föreligger följaktligen en rättsenlig grund för att bringa en icke-fast tillsvidareanställning att upphöra om urvalsförfarandet eller förfarandet för att dra in nämnda tjänst har förlöpt på ett rättsenligt sätt. Det finns emellertid ingen

enhetlig rättspraxis för tidsbegränsat anställda enligt tjänsteföreskrifter eller för tillfälligt anställda tjänstemän, eftersom avdelningen för förvaltningsmål vid Tribunal Supremo (Högsta domstolen) endast prövar mål som rör ordinarie tjänstemän. Även om vissa domstolar rent allmänt har slagit fast att tidsbegränsat anställda enligt tjänsteföreskrifter eller tillfälligt anställda tjänstemän inte kan likställas med arbetstagare som har en icke-fast tillsvidareanställning, finns det andra fall där verkningarna av att ett avtal om en sådan tillfällig anställning sagts upp har kunnat likställas med verkningarna av att ett avtal om icke-fast tillsvidareanställning har sagts upp, särskilt såvitt avser återinträdande i tjänst.

28 Den hänskjutande domstolen önskar därför få klarhet i huruvida en nationell lagstiftning eller rättspraxis är förenlig med kraven enligt direktiv 1999/70 när den inte ger tidsbegränsat anställda i kategorin extraanställda enligt tjänsteföreskrifter eller tillfälligt anställda tjänstemän rätt att behålla sin tjänst, medan en sådan rätt tillerkänns arbetstagare som har en icke-fast tillsvidareanställning.

29 Den hänskjutande domstolen har understrukit att den situation som Juan Carlos Castrejana López befinner sig i är särskilt anmärkningsvärd, eftersom han, om det ursprungliga anställningsförhållandet med Ayuntamiento de Vitoria hade upprätthållits, skulle ha omfattats av bestämmelserna om skydd vid en anställnings upphörande. Han nekades i stället denna rätt, både enligt den nationella lagstiftningen och enligt rättspraxis om denna lagstiftning, på grund av sin ställning som icke-fast anställd.

30 Den hänskjutande domstolen önskar även få klarhet i om de arbeten som dessa olika kategorier av anställda utför kan likställas vid tillämpningen av klausul 5 punkt 1 i ramavtalet, med hänsyn till likvärdighetsprincipen, eller om det finns skillnader mellan dessa kategorier, såsom att anställningsförhållandets natur är avtalsmässig i det ena fallet medan den följer av tjänsteföreskrifter i det andra fallet, eller sådana principer som administrationens rätt att själv organisera sitt arbete, på grundval av vilka det kan anses att det inte rör sig om likartade situationer varför det är motiverat med en skillnad i de verkningar som följer av konstaterandet att administrationen har använt sig av avtal om visstidsanställning på ett felaktigt sätt.

31 Den hänskjutande domstolen önskar dessutom få klarhet i huruvida effektivitetsprincipen innebär att en lämplig sanktionsåtgärd ska fastställas i det nu aktuella förfarandet eller huruvida den principen inte utgör hinder för att hänvisa parterna till ett nytt administrativt förfarande.

32 Mot denna bakgrund har Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Överdomstolen i den autonoma regionen Baskien) beslutat att vilandeförklara målen och till domstolen ställa följande frågor, av vilka den tredje frågan endast ställs i mål C-197/15:

”1) Ska klausul 5.1 i ramavtalet tolkas på så sätt att den utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning enligt vilken det vid missbruk av avtal om visstidsanställning, generellt sett, såvitt avser tillfälligt anställda i kategorin extraanställda enligt tjänsteföreskrifter [(mål C-184/15) och tillfälligt anställda tjänstemän (mål C-197/15)] och till skillnad från vad som gäller i en motsvarande situation för dem som är kontraktsanställda inom administrationen, inte ges någon rätt till ett bibehållet anställningsförhållande såsom arbetstagare med en icke-fast tillsvidareanställning, det vill säga en rätt att inneha en tjänst tillfälligt till dess att tjänsten tillsätts på ett lagenligt sätt eller dras in enligt ett i lag eller annan författning föreskrivet förfarande?

2) För det fall att den första frågan besvaras nekande, ska likvärdighetsprincipen tolkas på så sätt att den nationella domstolen kan betrakta båda situationerna – situationen för anställda i kategorin extraanställda enligt tjänsteföreskrifter [(mål C-184/15) och tillfälligt anställda tjänstemän (mål C-197/15)] – som likartade i fall av missbruk av avtal om visstidsanställning eller ska nationella domstolen, bortsett från att det är fråga om samma arbetsgivare, att arbetsuppgifterna är identiska eller liknar varandra och att anställningskontraktet är tidsbegränsat, beakta andra omständigheter

vid bedömningen av om situationerna är likartade, såsom den särskilda natur som den anställdes arbetsförhållande har enligt avtal eller tjänsteföreskrifter eller administrationens rätt att själv organisera sitt arbete, som motiverar att nämnda situationer behandlas olika?

3) För det fall att de två första frågorna besvaras nekande, ska effektivitetsprincipen tolkas på så sätt att frågan om lämplig sanktionsåtgärd i fall av missbruk ska tas upp och avgöras i samma förfarande som det i vilket förekomsten av missbruk av avtal om visstidsanställning konstaterats, varvid parterna ges möjlighet att framställa yrkanden, framföra argument och förebringa sådan bevisning som de finner lämpliga, eller ska det tvärtom anses vara förenligt med effektivitetsprincipen att avgöra frågan i ett nytt administrativt förfarande eller, i förekommande fall, domstolsförfarande?”

33 Genom beslut av domstolens ordförande den 4 juni 2015 förenades målen C-184/15 och C-197/15 vad gäller det skriftliga förfarandet och domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra frågan

34 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida klausul 5.1 i ramavtalet ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att de nationella domstolarna i den berörda medlemsstaten tillämpar en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i de nationella målen, på så sätt att personer som administrationen har anställt genom ett anställningsavtal som omfattas av arbetsrättsliga bestämmelser har rätt att behålla arbetet vid missbruk av på varandra följande avtal om visstidsanställning, medan en sådan rätt generellt sett inte tillerkänns dem som administrationen har anställt på grundval av förvaltningsrättsliga bestämmelser.

35 Det ska inledningsvis erinras om att klausul 5 i ramavtalet – som syftar till att genomföra ett av de mål som eftersträvas med detta avtal, nämligen att reglera möjligheterna att använda på varandra följande visstidsanställningar – genom punkt 1 ålägger medlemsstaterna en skyldighet 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, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl., C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkterna 73 och 74, dom av den 3 juli 2014, Fiamingo m.fl., C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkterna 54 och 56, och dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13, C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkterna 72 och 74).

36 Även om det i unionsrätten således föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att besluta om förebyggande åtgärder, innehåller den inga bestämmelser om särskilda påföljder för fall där missbruk har konstaterats. I ett sådant fall ankommer det på de nationella myndigheterna att besluta om 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, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juli 2006, Adeneler m.fl., C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 94, dom av den 7 september 2006, Marrosu och Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punkt 51, dom av den 7 september 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, punkt 36, dom av den 3 juli 2014, Fiamingo m.fl., C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 62, och beslut av den 11 december 2014, León Medialdea, C-86/14, ej publicerat, EU:C:2014:2447, punkt 44).

37 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 de 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) (dom av den 4 juli 2006, Adeneler m.fl., C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 95, dom av den 7 september 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, punkt 37, dom av den 3 juli 2014, Fiamingo m.fl., C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 63, och beslut av den 11 december 2014, León Medialdea, C-86/14, ej publicerat, EU:C:2014:2447, punkt 45).

38 Av detta följer att när missbruk av på varandra följande visstidsanställningar föreligger, ska det 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 att unionsrätten åsidosatts. Det framgår nämligen av själva lydelsen av artikel 2 första stycket i direktiv 1999/70 att medlemsstaterna ska ”vidta alla nödvändiga åtgärder för att när som helst kunna garantera de resultat som åläggs genom detta direktiv” (se dom av den 4 juli 2006, Adeneler m.fl., C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 102, dom av den 7 september 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, punkt 38, och dom av den 3 juli 2014, Fiamingo m.fl., C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 64).

39 Det ska härvid preciseras att klausul 5 i ramavtalet inte stadgar någon allmän skyldighet för medlemsstaterna att föreskriva att visstidsanställningar ska omvandlas till en 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, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juli 2006, Adeneler m.fl., C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 91, dom av den 7 september 2006, Marrosu och Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punkt 47, dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl., C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkterna 145 och 183, dom av den 3 juli 2014, Fiamingo m.fl., C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 65, och beslut av den 11 december 2014, León Medialdea, C-86/14, ej publicerat, EU:C:2014:2447, punkt 47).

40 Detta innebär att klausul 5 i ramavtalet i sig inte utgör hinder för att medlemsstaterna behandlar missbruk av på varandra följande visstidsanställningar olika beroende på om anställningsavtalen eller anställningsförhållandena har ingåtts med privata eller offentliga arbetsgivare (dom av den 7 september 2006, Marrosu och Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punkt 48, och dom av den 7 september 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, punkt 33).

41 För att bestämmelser om ett absolut förbud mot att i offentlig sektor omvandla på varandra följande visstidsanställningar till en tillsvidareanställning ska kunna anses vara förenliga med ramavtalet, krävs emellertid att den berörda medlemsstatens nationella rättsordning innehåller en annan effektiv åtgärd för att förhindra och, i förekommande fall, beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar (se dom av den 4 juli 2006, Adeneler m.fl., C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 105, dom av den 7 september 2006, Marrosu och Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punkt 49, dom av den 7 september 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, punkt 34, och dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl., C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkterna 161 och 184).

42 Det ska dessutom erinras om att det inte är domstolens uppgift att uttala sig om tolkningen av bestämmelser i nationell rätt. Detta ankommer på de behöriga nationella domstolarna vilka ska fastställa huruvida de krav som anges i klausul 5 i ramavtalet uppfylls genom bestämmelserna i den tillämpliga nationella lagstiftningen (dom av den 7 september 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, punkt 39, dom av den 3 juli 2014, Fiamingo m.fl., C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 66, och beslut av den 11 december 2014, León Medialdea, C-86/14, ej publicerat, EU:C:2014:2447, punkt 48).

43 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att bedöma i vilken mån tillämpningsvillkoren för, liksom det faktiska genomförandet av, de relevanta bestämmelserna i nationell rätt utgör en lämplig åtgärd för att förhindra, och i förevarande fall beivra, missbruk av på varandra följande visstidsanställningar (dom av den 7 september 2006, Marrosu och Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punkt 56, dom av den 7 september 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, punkt 41, dom av den 3 juli 2014, Fiamingo m.fl., C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 67 och där angiven rättspraxis, och beslut av den 11 december 2014, León Medialdea, C-86/14, ej publicerat, EU:C:2014:2447, punkt 49).

44 EU-domstolen kan emellertid i sitt förhandsavgörande i förekommande fall bidra med preciseringar för att vägleda den hänskjutande domstolen vid dess bedömning (dom av den 3 juli 2014, Fiamingo m.fl., C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 68 och där angiven rättspraxis, och dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13, C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 83).

45 I det nu aktuella fallet gör domstolen följande bedömning. Eftersom den hänskjutande domstolen redan har konstaterat att användandet av på varandra följande visstidsanställningar i de två nationella målen innebär missbruk, ska det endast prövas huruvida de åtgärder som den nationella rätten föreskriver för att beivra det missbruk som konstaterats är lämpliga och tillräckligt effektiva.

46 Den hänskjutande domstolen anser att det finns en effektiv åtgärd mot missbruk av på varandra följande visstidsanställningar såvitt avser arbetstagare som omfattas av allmänna arbetsrättsliga bestämmelser, eftersom Tribunal Supremo (Högsta domstolen) har behandlat begreppet ”arbetstagare som har en icke-fast tillsvidareanställning”, med alla följder det har enligt nationell rätt, särskilt rätten för arbetstagaren att behålla sin tjänst.

47 På grund av att detta begrepp inte är tillämpligt på dem som myndigheter har anställt på grundval av förvaltningsrättsliga bestämmelser, finns det däremot ingen effektiv åtgärd för att förhindra och, i förekommande fall, beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar i förhållande till sådana arbetstagare.

48 Såsom det har erinrats om i punkterna 40 och 41 ovan utgör klausul 5 i ramavtalet i princip inte hinder för att ett konstaterat missbruk av på varandra följande visstidsanställningar behandlas olika beroende på den sektor eller den kategori som de anställda hör till, förutsatt att den berörda medlemsstatens nationella rättsordning, inom denna sektor eller i förhållande till denna personalkategori, innehåller en annan effektiv åtgärd för att förhindra och beivra missbruk.

49 Ramavtalets mål och ändamålsenliga verkan kan följaktligen undergrävas om den hänskjutande domstolen konstaterar att situationen är sådan att det i spansk rätt inte finns någon annan effektiv åtgärd för att förhindra och beivra missbruk i förhållande till dem som anställts inom administrationen på grundval av förvaltningsrättsliga bestämmelser.

50 Det följer av fast rättspraxis att medlemsstaternas skyldighet enligt ett direktiv att uppnå det resultat som föreskrivs i direktivet och deras förpliktelse enligt artikel 4 FEU att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att denna skyldighet fullgörs, åligger alla myndigheter i dessa stater, även domstolarna inom ramen för deras behörighet (se, bland annat, dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl., C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 106 och där angiven rättspraxis).

51 Det ankommer följaktligen på domstolarna i den berörda medlemsstaten att säkerställa att klausul 5.1 i ramavtalet iakttas, genom att se till att arbetstagare som har drabbats av missbruk av på varandra följande avtal om visstidsanställning inte avskräcks – i förhoppning om att kunna vara fortsatt anställda i den offentliga sektorn – från att vid nationella myndigheter, inbegripet domstolar, göra

gällande de rättigheter som följer av att alla förebyggande åtgärder som avses i klausul 5.1 i ramavtalet genomförs genom den nationella lagstiftningen (dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl., C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 165).

52 Den nationella domstol vid vilken talan väckts ska i synnerhet försäkra sig om att det beträffande samtliga ”visstidsanställda” i den mening som avses i klausul 3.1 i ramavtalet finns möjlighet att tillämpa de påföljder som föreskrivs i den nationella lagstiftningen gentemot deras arbetsgivare när dessa arbetstagare har drabbats av missbruk som uppstår genom användande av på varandra följande avtal, och detta oavsett hur deras avtal kvalificeras enligt nationell rätt (dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl., C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 166).

53 Eftersom det i de nationella målen, i förhållande till dem som anställts inom administrationen på grundval av förvaltningsrättsliga bestämmelser, inte finns någon annan likvärdig och effektiv skyddsåtgärd, skulle en åtgärd genom vilken dessa visstidsanställda likställdes med ”arbetstagare som har en icke-fast tillsvidareanställning”, enligt gällande nationell rättspraxis, således kunna anses utgöra en lämplig åtgärd för att beivra missbruk av avtal om visstidsanställning och undanröja följderna av att bestämmelserna i ramavtalet åsidosatts.

54 Av det ovan anförda följer att den första och den andra frågan ska besvaras enligt följande. Klausul 5.1 i ramavtalet ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att de nationella domstolarna i den berörda medlemsstaten tillämpar en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i de nationella målen, på så sätt att personer som administrationen har anställt genom ett anställningsavtal som omfattas av arbetsrättsliga bestämmelser har rätt att behålla arbetet vid missbruk av på varandra följande avtal om visstidsanställning, medan en sådan rätt generellt sett inte tillerkänns dem som administrationen har anställt på grundval av förvaltningsrättsliga bestämmelser, såvida det i den nationella rättsordningen inte finns någon annan effektiv åtgärd för att beivra sådant missbruk i förhållande till de sistnämnda, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

Den tredje frågan

55 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i ramavtalet, jämförda med effektivitetsprincipen, ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för nationella processuella regler som innebär att en visstidsanställd är tvungen att väcka ny talan om fastställande av lämplig sanktionsåtgärd när det har slagits fast att på varandra följande avtal om visstidsanställning har missbrukats, i stället för att kunna yrka ersättning för liden skada under rättegången i det mål där nämnda missbruk konstaterats.

56 Det ska erinras om att enligt klausul 8.5 i ramavtalet ska förebyggande och lösning av tvister och klagomål som följer av tillämpningen av detta avtal behandlas i enlighet med nationell lagstiftning, nationella kollektivavtal och nationell praxis (dom av den 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 39, dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl., C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 172, beslut av den 12 juni 2008, m.fl., C-364/07, ej publicerat, EU:C:2008:346, punkt 140, och beslut av den 24 april 2009, Koukou, C-519/08, ej publicerat, EU:C:2009:269, punkt 95).

57 I avsaknad av unionsbestämmelser på området ankommer det på varje medlemsstat att i sin rättsordning ange vilka domstolar som är behöriga och att fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten (dom av den 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 44, dom av den 8 september 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, punkt 87, beslut av den 12 juni 2008, Vassilakis m.fl., C-364/07, ej publicerat, EU:C:2008:346, punkt 141, och beslut av den 24 april 2009, Koukou, C-519/08, ej publicerat, EU:C:2009:269, punkt 96).

58 Som framgår av punkt 37 ovan ankommer det på de nationella myndigheterna att besluta om lämpliga åtgärder för att säkerställa att de bestämmelser som har antagits med stöd av ramavtalet får full verkan. Formerna för att genomföra sådana bestämmelser ska vara förenliga med principerna om likvärdighet och effektivitet (dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl., C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 174, beslut av den 12 juni 2008, Vassilakis m.fl., C-364/07, ej publicerat, EU:C:2008:346, punkt 142, och beslut av den 24 april 2009, Koukou, C-519/08, ej publicerat, EU:C:2009:269, punkt 97).

59 Dessa krav på likvärdighet och effektivitet, vilka ger uttryck för medlemsstaternas allmänna skyldighet att säkerställa domstolsskyddet för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten, gäller även för angivandet av vilka domstolar som är behöriga att pröva talan som grundar sig på unionsrätten. Ett åsidosättande av dessa krav i detta avseende kan nämligen, precis som ett åsidosättande av kraven avseende fastställandet av processuella regler, undergräva principen om ett effektivt domstolsskydd (dom av den 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punkterna 47 och 48, och beslut av den 24 april 2009, Koukou, C-519/08, ej publicerat, EU:C:2009:269, punkt 98).

60 Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen, och inte på EU-domstolen, att pröva huruvida den aktuella medlemsstaten har vidtagit samtliga åtgärder som krävs för att den ska kunna säkerställa ett effektivt domstolsskydd med iakttagande av principerna om effektivitet och likvärdighet (se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punkterna 43–55, dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl., C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 176, beslut av den 12 juni 2008, Vassilakis m.fl., C-364/07, ej publicerat, EU:C:2008:346, punkt 149, och beslut av den 24 april 2009, Koukou, C-519/08, ej publicerat, EU:C:2009:269, punkt 101).

61 Vad särskilt avser effektivitetsprincipen erinrar domstolen om att den nationella processuella bestämmelse som är aktuell ska bedömas med beaktande av bestämmelsens funktion i förfarandet som helhet – med beaktande av dess förlopp och särdrag – i de olika nationella rättsinstanserna. Härvid ska, i förekommande fall, de principer som ligger till grund för det nationella domstolssystemet beaktas, såsom skyddet för rätten till försvar, rättssäkerhetsprincipen och principen om en ändamålsenlig handläggning av målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, punkt 92).

62 Det framgår i förevarande fall att den nationella domstolen – som ska pröva en tvist om missbruk av på varandra följande avtal om visstidsanställning – enligt de nationella processuella bestämmelser som är tillämpliga inte kan pröva ett eventuellt yrkande om ersättning för den skada som den aktuella arbetstagaren lidit.

63 Domstolen har i detta sammanhang visserligen slagit fast att det vid första påseende framstår som om en nationell lagstiftning enligt vilken en oberoende förvaltningsmyndighet är behörig att eventuellt omvandla visstidsanställningar till tillsvidareanställningar uppfyller dessa krav (dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl., C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 175, och beslut av den 12 juni 2008, Vassilakis m.fl., C-364/07, ej publicerat, EU:C:2008:346, punkt 144). Den omständigheten att en visstidsanställd är tvungen att väcka ny talan, eventuellt vid en annan domstol, om fastställande av lämplig sanktionsåtgärd när en rättslig myndighet har slagit fast att på varandra följande avtal om visstidsanställning har missbrukats, framstår emellertid inte som förenlig med effektivitetsprincipen, eftersom detta nödvändigtvis leder till att arbetstagaren drabbas av processuella olägenheter, bland annat med avseende på kostnader, varaktighet och bestämmelser om företrädande.

64 Den tredje frågan ska följaktligen besvaras enligt följande. Bestämmelserna i ramavtalet, jämförda med effektivitetsprincipen, ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för nationella processuella regler som innebär att en visstidsanställd är tvungen att väcka ny talan om fastställande av lämplig sanktionsåtgärd när en rättslig myndighet har slagit fast att på varandra följande avtal om visstidsanställning har missbrukats, eftersom detta leder till att arbetstagaren drabbas av processuella

olägenheter – bland annat med avseende på kostnader, varaktighet och bestämmelser om företrädande – vilka medför att det blir orimligt svårt för arbetstagaren att utöva de rättigheter som vederbörande har enligt unionsrätten.

Rättegångskostnader

65 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tionde avdelningen) följande:

1) **Klausul 5.1 i ramavtalet om visstidsarbete, undertecknat den 18 mars 1999, som återfinns i bilagan till rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att de nationella domstolarna i den berörda medlemsstaten tillämpar en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i de nationella målen, på så sätt att personer som administrationen har anställt genom ett anställningsavtal som omfattas av arbetsrättsliga bestämmelser har rätt att behålla arbetet vid missbruk av på varandra följande avtal om visstidsanställning, medan en sådan rätt generellt sett inte tillerkänns dem som administrationen har anställt på grundval av förvaltningsrättsliga bestämmelser, såvida det i den nationella rättsordningen inte finns någon annan effektiv åtgärd för att beivra sådant missbruk i förhållande till de sistnämnda, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.**

2) **Bestämmelserna i ramavtalet om visstidsarbete, som återfinns i bilagan till direktiv 1999/70, jämförda med effektivitetsprincipen, ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för nationella processuella regler som innebär att en visstidsanställd är tvungen att väcka ny talan om fastställande av lämplig sanktionsåtgärd när en rättslig myndighet har slagit fast att på varandra följande avtal om visstidsanställning har missbrukats, eftersom detta leder till att arbetstagaren drabbas av processuella olägenheter – bland annat med avseende på kostnader, varaktighet och bestämmelser om företrädande – vilka medför att det blir orimligt svårt för arbetstagaren att utöva de rättigheter som vederbörande har enligt unionsrätten.**

Underskrifter