Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 22 januari 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Socialpolitik – Direktiv 1999/70/EG – Ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP – Klausul 4 – Icke-diskrimineringsprincipen – Klausul 5 – Bestämmelser för att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden – Ersättning om anställningsförhållandet upphör – Artiklarna 151 och 153 FEUF – Artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Tillämplighet – Skillnad i behandling beroende på om de bestämmelser som reglerar anställningsförhållandet, enligt nationell rätt, är offentligrättsliga eller privaträttsliga”

I mål C-177/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid (Förvaltningsdomstol nr 14 i Madrid, Spanien) genom beslut av den 16 februari 2018, som inkom till domstolen den 7 mars 2018, i målet

Almudena Baldonedo Martín

mot

Ayuntamiento de Madrid

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev (referent) samt domarna T. von Danwitz och C. Vajda,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 februari 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Almudena Baldonedo Martín, genom L. Gil Fuertes, abogada,

– Ayuntamiento de Madrid, genom N. Taboada Rodríguez och I. Madroñero Peloche, letrados,

* Rättegångsspråk: spanska.

– Spaniens regering, ursprungligen genom M.J. García-Valdecasas Dorrego, därefter av S. Jiménez García, båda i egenskap av ombud,

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

och efter att den 17 oktober 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 151 och 153 FEUF, artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt klausulerna 4 och 5 i ramavtalet om visstidsarbete av den 18 mars 1999 (nedan kallat ramavtalet), vilket utgör bilaga 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 Begäran har framställts i ett mål mellan Almudena Baldonedo Martín och Ayuntamiento de Madrid (Madrids kommun, Spanien) angående betalning av en ersättning till följd av att anställningsförhållandet mellan parterna upphört.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Enligt artikel 1 i direktiv 1999/70 är syftet med direktivet ”att genomföra det [ramavtal som ingåtts] 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”, och där anges följande:

”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.

2. *jämförbar tillsvidareanställd*: en arbetstagare med ett anställningskontrakt eller ett anställningsförhållande som gäller tills vidare och som på samma arbetsplats utför samma arbete eller ett liknande arbete, med vederbörlig hänsyn tagen till kvalifikationer/yrkeskunnande.”

7 Klausul 4 i ramavtalet har rubriken ”Principen om icke-diskriminering”, och där anges följande i punkt 1:

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

8 Klausul 5 i ramavtalet har rubriken ”Bestämmelser för att förhindra missbruk”, och där anges följande:

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

a) Bestämmelser om objektiva grunder för förnyad visstidsanställning.

b) Bestämmelser om en övre sammanlagd tidsgräns för flera på varandra följande visstidsanställningar.

c) Bestämmelser om hur många gånger en visstidsanställning får förnyas.

2. Medlemsstaterna, efter samråd med arbetsmarknadens parter, och/eller arbetsmarknadens parter, där så är lämpligt, fastställa under vilka förutsättningar visstidsanställningar

a) skall betraktas som ’på varandra följande’,

b) skall betraktas som tillsvidareanställningar.”

Spansk rätt

9 Första tilläggsbestämmelsen i Real Decreto 896/1991 por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local (kungligt dekret 896/1991 om grundläggande bestämmelser och minimiprogram för urvalsförfarandet för lokalt offentliganställda) av den 7 juni 1991 (BOE nr 142, av den 14 juni 1991, s. 19669) föreskrivs följande:

”Efter det att meddelandet om uttagningsprov har publicerats och, under alla omständigheter, med iakttagande av principerna om meriter och lämplighet, får kommunfullmäktiges eller regionfullmäktiges ordförande utse tillfälligt anställda tjänstemän för vakanta tjänster under förutsättning att dessa tjänster inte, mot bakgrund av att situationen är brådskande, kan tillsättas med fast anställda tjänstemän. Dessa tjänster ska ges nödvändiga budgetmedel och ingå i förteckningen över lediga offentliga tjänster, utom när de blivit vakanta efter godkännandet av denna förteckning.

…

De tjänster som tillsätts på detta sätt ska med nödvändighet anges i det första meddelandet om uttagningsprov som har till syfte att tillsätta tjänster eller i den första godkända förteckningen över lediga offentliga tjänster.

Den tillfälligt anställda tjänstemannens anställning ska upphöra när tjänsten tillsätts med en fast anställd tjänsteman eller kommun- eller regionfullmäktige anser att den brådskande situation som motiverade att tjänsten tillsattes med en tillfälligt anställd tjänsteman inte längre föreligger.”

10 I artikel 8 i texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (omarbetningen av lagen om grundläggande tjänsteföreskrifter för offentliganställda) som godkänts genom Real Decreto Legislativo 5/2015 (kungligt lagdekret 5/2015) av den 30 oktober 2015 (BOE nr 261 av den 31 oktober 2015, s. 103105) föreskrivs följande:

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

2. Offentliganställda indelas i följande kategorier:

a) fast anställda tjänstemän,

b) tillfälligt anställda tjänstemän,

c) kontraktsanställda, som kan vara fast anställda, tillsvidareanställda eller tidsbegränsat anställda,

d) extraanställda.”

11 Artikel 10 i lagen om grundläggande tjänsteföreskrifter för offentliganställda har följande lydelse:

”1. Med tillfälligt anställda tjänstemän avses personer som av uttryckligen angivna nödvändiga och brådskande skäl tillsätts i denna egenskap för att utföra samma arbete som fast anställda tjänstemän i någon av följande situationer:

a) när vakanta tjänster inte kan tillsättas av fast anställda tjänstemän,

b) när innehavare av dessa tjänster tillfälligt ersätts,

c) vid genomförandet av tillfälliga program, som inte får ha längre varaktighet än tre år, vilken dock får förlängas med tolv månader enligt de lagar på området offentlig förvaltning som har antagits för att genomföra dessa tjänsteföreskrifter,

d) under perioder av särskilt betungande arbetsbörda eller anhopning av arbete, under högst sex månader inom en tolvmånadersperiod.

…

3. Utöver av de skäl som anges i artikel 63 ska tillfälligt anställda tjänstemäns anställning upphöra när det skäl som motiverat tillsättningen av dessa tjänstemän inte längre föreligger.

4. I den situation som avses i punkt 1 a) i denna artikel ingår de vakanta tjänster som tillsatts med tillfälligt anställda tjänstemän i förteckningen över lediga tjänster för det räkenskapsår under vilket deras tillsättning sker eller, om detta inte är möjligt, under följande räkenskapsår, såvida det inte beslutas att tjänsten ska dras in.

5. De allmänna bestämmelserna om fast anställda tjänstemän är tillämpliga på tillfälligt anställda tjänstemän i den mån det är lämpligt med hänsyn till arten av deras anställningsförhållande. …”

12 Artikel 70.1 i lagen om grundläggande tjänsteföreskrifter för offentliganställda har följande lydelse:

”Det personalbehov som omfattas av ett budgetanslag och som ska fyllas genom rekrytering av ny personal ska utannonseras offentligt eller tillgodoses genom ett annat liknande förfarande. Detta innebär att motsvarande urvalsförfaranden ska organiseras för de tjänster som ska tillsättas, för upp

till ytterligare tio procent, och att en frist ska fastställas för offentliggörandet av meddelandena. Under alla omständigheter ska genomförandet av en offentlig rekrytering eller liknande förfarande ske inom en frist på tre år som inte får förlängas.”

13 I artikel 49 i texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (omarbetad lydelse av lagen om arbetstagare), som godkänts genom Real Decreto Legislativo 1/1995 (kungligt lagstiftningsdekret 1/1995) av den 24 mars 1995 (BOE nr 75, av den 29 mars 1995, s. 9654), i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i målet (nedan kallad lagen om arbetstagare), föreskrivs följande:

”1. Anställningsavtalet upphör att gälla

…

b) av skäl som på ett giltigt sätt angetts i avtalet, såvida de inte utgör ett uppenbart rättsmissbruk från arbetsgivarens sida,

c) när avtalstiden löpt ut eller när det arbete eller den tjänst som avtalet avser har utförts. När anställningen upphör – dock inte i fråga om avtal om vikariatsanställning (*interinidad*) eller avtal om utbildning – har arbetstagaren rätt till ersättning med ett belopp som motsvarar den proportionella andelen av 12 dagars lön per anställningsår eller den ersättning som, i förekommande fall, föreskrivs i tillämplig speciallagstiftning.

…

l) på rättsligt godtagbara sakliga grunder,

…”

14 Enligt artikel 52 i lagen om arbetstagare ska följande omständigheter anses utgöra ”saklig grund” för uppsägning av ett anställningsavtal: Arbetstagarens olämplighet, som blivit känd eller som uppstått efter det att arbetstagaren påbörjade sin anställning hos arbetsgivaren, arbetstagarens bristande anpassningsförmåga till rimliga tekniska förändringar i arbetet, ekonomiska, tekniska, organisatoriska eller produktionstekniska skäl, om antalet arbetstillfällen som försvunnit är mindre än det som krävs för att uppsägningen av anställningsavtal ska anses utgöra en ”kollektiv uppsägning”, samt, under vissa förutsättningar, upprepad – om än befogad – frånvaro från arbetet.

15 Enligt artikel 53.1 b i lagen om arbetstagare medför den omständigheten att ett anställningsavtal sägs upp på en av de grunder som anges i artikel 52 i denna lag att en ersättning motsvarande 20 dagars lön per anställningsår ska betalas ut till arbetstagaren, med verkan från den skriftliga underrättelsen. Ersättningen ska beräknas i förhållande till antalet arbetade månader under perioder som understiger ett år, dock högst tolv månader.

16 I artikel 56 i lagen om arbetstagare föreskrivs att en uppsägning av ett anställningsavtal utan saklig grund innebär att arbetstagaren erhåller en ersättning som motsvarar 33 dagars lön per anställningsår.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

17 Den 24 november 2005 utnämnde Madrids kommun Almudena Baldonedo Martín som tillfälligt anställd tjänsteman med uppgift att sköta grönområden.

18 I tillsättningsbeslutet angavs att Almudena Baldonedo Martín anställdes som vikarie fram till dess att tjänsten tillsattes med en fast anställd tjänsteman. Det angavs vidare att tjänsten skulle dras in om den fast anställda tjänstemannen som hon ersatte förlorade rätten att behålla tjänsten, eller om kommunen ansåg att den brådskande situation som motiverade att tjänsten tillsattes med en tillfälligt anställd tjänsteman inte längre förelåg.

19 Den 15 april 2013 informerades Almudena Baldonedo Martín om att en fast anställd tjänsteman samma dag hade tillsatts på hennes tjänst och att hennes anställning således upphörde.

20 Den 20 februari 2017 begärde Almudena Baldonedo Martín betalning av en ersättning för anställningens upphörande med 20 dagars lön per anställningsår av Madrids kommun. Hennes begäran grundades på artikel 4.3 FEU, artiklarna 20 och 21.1 i stadgan och klausulerna 4 och 5 i ramavtalet.

21 Genom beslut av den 25 april 2017 avslog Madrids kommun hennes begäran. Skälet var att den tjänst som Almudena Baldonedo Martín innehade var vakant och att tillsättningen av den hade varit brådskande och inte hade kunnat skjutas upp. Hennes anställning upphörde på grund av att tjänsten hade tillsatts med en fast anställd tjänsteman, och det förelåg inte någon diskriminering i förhållande till de fast anställda tjänstemännen, eftersom de, enligt det regelverk som gäller för dem, inte erhåller någon ersättning när deras anställning upphör.

22 Almudena Baldonedo Martín överklagade beslutet till den hänskjutande domstolen. Den hänskjutande domstolen har angett att Almudena Baldonedo Martín, under den tid hon var anställd av Madrids kommun, fortlöpande och varaktigt innehade samma tjänst och utförde uppgifter som var identiska med dem som utfördes av de personer som sköter grönområden som är fast anställda tjänstemän.

23 Den hänskjutande domstolen har dessutom preciserat att Madrids kommun inte har styrkt att ett uttagningsprov har organiserats under Almudena Baldonedo Martíns anställningsperiod eller att en offentlig utlysning av tjänsten har godkänts under denna period. Den hänskjutande domstolen anser inte att det är möjligt att avgöra huruvida den tjänst som Almudena Baldonedo Martín innehade har tillsatts internt, genom uttagning på grundval av meriter eller prov eller genom ett annat urvalsförfarande. Madrids kommun har inte styrkt att det förelåg ett brådskande behov av att utnämna Almudena Baldonedo Martín på denna tjänst. Skälet till varför denna tjänst var vakant är inte heller känt.

24 När det gäller den tolkning av unionsrätten som den hänskjutande domstolen har begärt, har den för det första påpekat att fast anställda tjänstemän enligt spansk rätt inte har rätt till någon sådan ersättning som Almudena Baldonedo Martín har begärt, när deras anställning upphör. Av detta följer att den situation som är aktuell i det nationella målet inte utgör en enligt klausul 4 i ramavtalet förbjuden diskriminering och följaktligen inte omfattas av denna klausul. På samma sätt anser den hänskjutande domstolen att det följer av punkterna 63–67 i domen av den 14 september 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679) att jämförelsen mellan, å ena sidan, tillfälligt anställda tjänstemän och, å andra sidan, kontraktsanställda, vilkas anställningsförhållande med förvaltningen regleras i lagen om arbetstagare, inte heller omfattas av denna klausul, eftersom det rör sig om två kategorier av tillfälligt anställda.

25 Den hänskjutande domstolen har emellertid för det andra påpekat att ramavtalet syftar till att principen om icke-diskriminering ska tillämpas på visstidsanställda, att tjänsten som trädgårdsskötare inom den spanska offentliga förvaltningen kan innehas av såväl en fast anställd tjänsteman som en kontraktsanställd, att valet av anställningsvillkor för denna tjänst enbart beror på arbetsgivarens val, att Madrids kommun inte har gjort gällande någon saklig grund som motiverar en skillnad i behandling och att det följer bland annat av domen av den 19 april 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278) att principen om icke-diskriminering, då den är en allmän princip i unionsrätten, ska ges en direkt vertikal tillämpning.

26 Den hänskjutande domstolen söker klarhet i om det, under dessa omständigheter, är möjligt att tillerkänna Almudena Baldonedo Martín en rätt att erhålla den begärda ersättningen genom en jämförelse med tidsbegränsat kontraktsanställda eller genom en direkt vertikal tillämpning av unionens primärrätt.

27 För det tredje har den hänskjutande domstolen framhållit att Almudena Baldonedo Martín har innehaft tjänsten som tillfälligt anställd tjänsteman under mer än sju år. Madrids kommun har således missbrukat hennes anställning som tillfälligt anställd tjänsteman genom att tillgodose permanenta behov och inte tillfälliga eller övergående behov. Kommunen har därigenom berövat henne de rättigheter som tillkommer fast anställda tjänstemän eller de rättigheter som tillerkänns kontraktsanställda. Madrids kommun har även åsidosatt de garantier som har till syfte att undvika att tillfälliga anställningsförhållanden upprätthålls permanent och att förhindra att sådana anställningsförhållanden missbrukas, vilka föreskrivs i artiklarna 10 och 70 i lagen om grundläggande tjänsteföreskrifter för offentliganställda, samt kravet på att tjänster som innehas av tillfälligt anställda tjänstemän med nödvändighet ska ingå i det första meddelandet om uttagningsprov, vilket anges i den första tilläggsbestämmelsen i kungligt dekret 896/1991, av den 7 juni 1991.

28 Den hänskjutande domstolen har vidare angett att de spanska bestämmelser som är aktuella i det nationella målet inte gör det möjligt att förutse när en tillfälligt anställd tjänstemans anställningsförhållande kommer att upphöra, eftersom detta kan avslutas på grund av att tjänsten tillsätts med en fast anställd tjänsteman, att tjänsten dras in, att den ersatta fast anställda tjänstemannens rätt att behålla tjänsten upphör eller när förvaltningen anser att den brådskande situation som motiverat anställningen av den tillfälligt anställda tjänstemannen inte längre föreligger.

29 Dessa bestämmelser utesluter varje möjlighet att mot den offentliga arbetsgivaren göra gällande de garantier som kan göras gällande mot en privat arbetsgivare, vilka föreskrivs i lagen om arbetstagare, liksom konsekvenserna av att dessa garantier inte iakttagits. Bestämmelserna gör det inte möjligt att uppnå en ställning som fast anställd tjänsteman på annat sätt än genom ett urvalsförfarande.

30 Bestämmelserna gör det inte möjligt att uppnå de mål som anges i klausul 5 i ramavtalet. Den möjlighet att, i händelse av missbruk, omvandla personal som anställts tillfälligt enligt tjänsteföreskrifter till icke-fast tillsvidareanställd personal, som erkänts i Tribunal Supremos (Högsta domstolen, Spanien) praxis gör det inte heller möjligt att förebygga och vidta åtgärder mot missbruk av tillfälliga anställningar. Det skulle nämligen fortfarande gå att dra in den tjänst som den berörda arbetstagaren innehar eller att säga upp denne om en fast anställd tjänsteman tillsätts på den tjänsten, vilket skulle medföra att arbetstagarens anställningsförhållande upphör utan att han eller hon har åtnjutit någon anställningstrygghet.

31 Den hänskjutande domstolen anser att en åtgärd som består i att omvandla visstidsanställningen till en tillsvidareanställning är den enda åtgärd som skulle göra det möjligt att uppfylla de mål som anges i direktiv 1999/70. Detta direktiv har emellertid inte införlivats med spansk rätt vad gäller den offentliga sektorn. Således uppkommer frågan huruvida en ersättning kan betalas, såsom sanktionsåtgärd, med stöd av klausul 5 i ramavtalet.

32 Mot denna bakgrund beslutade Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no 14 de Madrid (Förvaltningsdomstol nr 14 i Madrid, Spanien) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Är den tolkning som görs av klausul 4 i ramavtalet korrekt, i den meningen att den situation som beskrivs [i förevarande fall], nämligen att en tillfälligt anställd tjänsteman som utför samma arbete som en fast anställd tjänsteman (vilken inte har rätt till ersättning [om anställningen upphör], eftersom en sådan situation inte kan uppkomma inom ramen för det regelverk som gäller för honom eller henne), inte omfattas av nämnda klausul?

2) Mot bakgrund av att rätten till likabehandling och förbudet mot diskriminering (artiklarna 20 och 21 i stadgan [och] artikel 23 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna [som antagits av Förenta nationernas generalförsamling den 10 december 1948]) utgör en allmän princip i unionsrätten som kommer till uttryck i ett direktiv och som anses vara grundläggande sociala rättigheter (artiklarna 151 och 153 FEUF), är en tolkning, i syfte att uppnå ramavtalets mål, enligt vilken en tillfälligt anställd tjänsteman kan få rätt till ersättning [om anställningen upphör] – antingen baserat på en jämförelse med en kontraktsanställd med tidsbegränsad anställning, eftersom deras ställning (enligt förvaltningsrätten eller arbetsrätten) endast beror på den offentliga arbetsgivarens val, eller genom en direkt, vertikal tillämpning av [unionens] primärrätt – förenlig med ramavtalet?

3) Med beaktande av eventuellt förekommande missbruk av visstidsanställningar i syfte att täcka permanenta behov utan att det finns en saklig grund, när detta tillvägagångssätt inte motiveras av nödvändiga och brådskande behov, och mot bakgrund av att det inte finns effektiva sanktionsåtgärder eller begränsningar i den nationella lagstiftningen, skulle det vara förenligt med de mål som eftersträvas genom direktiv 1999/70 att, som en åtgärd för att förhindra missbruk och undanröja följderna av att unionsrätten åsidosätts i det fall arbetsgivaren inte erbjuder arbetstagaren en fast anställning, erbjuda en ersättning som är jämförbar med ersättningen vid uppsägning utan saklig grund, och som därmed utgör en lämplig, proportionerlig, effektiv och avskräckande sanktionsåtgärd?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

33 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida klausul 4.1 i ramavtalet ska tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka det inte föreskrivs någon ersättning vare sig för tillfälligt eller fast anställda tjänstemän när anställningen upphör.

34 Det ska erinras om att det i klausul 4.1 i ramavtalet, när det gäller anställningsvillkor, föreskrivs ett förbud mot att behandla visstidsanställda mindre förmånligt än jämförbara tillsvidareanställda enbart på grund av att de har en visstidsanställning, om detta inte motiveras på objektiva grunder.

35 Domstolen har slagit fast att syftet med denna bestämmelse är att icke-diskrimineringsprincipen ska tillämpas på visstidsanställda för att förhindra att arbetsgivare använder denna anställningsform för att frånta visstidsanställda rättigheter som tillkommer tillsvidareanställda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

36 I förevarande fall ska det påpekas att eftersom Almudena Baldonedo Martín, såsom framgår av beslutet om hänskjutande, har utnämnts till tillfälligt anställd tjänsteman av Madrids kommun med uppgift att sköta grönområden till dess att en viss händelse inträffar, det vill säga att en fast anställd tjänsteman tillsätts på den tjänsten, omfattas hon av begreppet visstidsanställd i den mening som avses i klausul 3.1 i ramavtalet och omfattas då följaktligen av direktiv 1999/70 och av detta avtal (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 22 mars 2018, Centeno Meléndez, C-315/17, ej publicerat, EU:C:2018:207, punkt 40). Det ska vidare erinras om att en ersättning som betalas ut till arbetstagaren på grund av att anställningsavtalet med arbetsgivaren sägs upp, såsom den ersättning som Almudena Baldonedo Martín har begärt, omfattas av begreppet anställningsvillkor i den mening som avses i 4.1 i nämnda avtal (beslut av den 12 juni 2019, Aragón Carrasco m.fl., C-367/18, ej publicerat, EU:C:2019:487, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

37 Det framgår emellertid av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat att tillfälligt anställda tjänstemän, såsom Almudena Baldonedo Martín, inte behandlas mindre förmånligt än fast anställda tjänstemän eller fråntas någon rättighet som tillkommer de sistnämnda, eftersom varken tillfälligt anställda tjänstemän eller fast anställda tjänstemän erhåller sådan ersättning som hon har begärt.

38 Under dessa omständigheter ska klausul 4.1 i ramavtalet tolkas så, att den inte utgör hinder för nationella bestämmelser som inte föreskriver betalning av någon ersättning när anställningen upphör, vare sig till tillfälligt eller fast anställda tjänstemän.

39 Efter detta klargörande ska det framhållas att det framgår av Almudena Baldonedo Martíns och Madrids kommuns svar på en fråga som domstolen ställde inför förhandlingen att den tjänst som den berörda personen innehade, när hon anställdes av Madrids kommun såsom tillfälligt anställd tjänsteman, även kunde innehas av en person som ingått ett privaträttsligt avtal om tillsvidareanställning och att kommunen hade ingått ett sådant avtal med en annan person med avseende på en identisk tjänst under samma period. Det framgår dessutom av handlingarna i målet att en arbetstagare som är anställd inom ramen för ett sådant anställningsavtal skulle erhålla den ersättning som föreskrivs i artikel 53.1 b i lagen om arbetstagare och som Almudena Baldonedo Martín begärt, om arbetstagaren hade sagts upp på någon av de grunder som anges i artikel 52 i den lagen.

40 Det ankommer på den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att bedöma de faktiska omständigheterna, att kontrollera dessa uppgifter och, i förekommande fall, att bedöma huruvida tillfälligt anställda tjänstemän, såsom den berörda personen, befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för personer som anställts av Madrids kommun inom ramen för ett privaträttsligt avtal om tillsvidareanställning under samma period (se, analogt, beslut av den 12 juni 2019, Aragón Carrasco m.fl., C-367/18, ej publicerat, EU:C:2019:487, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

41 I detta avseende ska det erinras om att domstolen har slagit fast att om det är utrett att visstidsanställda utförde samma arbetsuppgifter som de arbetstagare som hade ingått ett avtal om tillsvidareanställning med samma arbetsgivare eller innehade samma tjänst som dessa, ska situationen för dessa båda kategorier av arbetstagare i princip anses vara jämförbar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, punkterna 50 och 51, dom av den 5 juni 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punkterna 53 och 54, dom av den 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punkterna 64 och 65, och beslut av den 12 juni 2019, Aragón Carrasco m.fl., C-367/18, ej publicerat, EU:C:2019:487, punkt 36).

42 Det ska således prövas huruvida det föreligger en objektiv grund som motiverar att det inte betalas ut någon ersättning när anställningsförhållandet för tillfälligt anställda tjänstemän upphör, medan kontraktsanställda med ett avtal om tillsvidareanställning erhåller ersättning när de sägs upp på någon av de grunder som anges i artikel 52 i lagen om arbetstagare.

43 Vad gäller de skillnader i behandling som följer av tillämpningen av artikel 53.1 b i lagen om arbetstagare, har domstolen redan slagit fast att det särskilda föremålet för den ersättning som utbetalas vid uppsägning enligt den bestämmelsen liksom det särskilda sammanhang i vilket denna ersättning ingår utgör en objektiv grund som motiverar en sådan skillnad i behandling som avses i föregående punkt i förevarande dom (se dom av den 5 juni 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, punkt 60, dom av den 5 juni 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punkt 63, och dom av den 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punkt 74).

44 Domstolen har i detta avseende konstaterat att en uppsägning av en visstidsanställning äger rum i ett sammanhang som både faktiskt och rättsligt skiljer sig i betydande mån från det sammanhang där en tillsvidareanställd arbetstagare sägs upp på någon av de grunder som anges i artikel 52 i lagen om arbetstagare (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 12 juni 2019, Aragón Carrasco m.fl.,

C-367/18, ej publicerat, EU:C:2019:487, punkt 44, och, analogt, dom av den 5 juni 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, punkt 56, dom av den 5 juni 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punkt 59, och dom av den 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punkt 70).

45 Det följer nämligen av definitionen av begreppet visstidsanställningsavtal i klausul 3.1 i ramavtalet att ett sådant avtal upphör att gälla vid den avtalade anställningstidens utgång, varvid detta kan vara vid ett visst datum, när en viss uppgift har utförts eller – såsom i förevarande fall – med anledning av en särskild händelse. Parterna i ett avtal om visstidsanställning har således redan när avtalet ingås kännedom om det datum eller den händelse som avgör när den avtalade anställningstiden löper ut. Den avtalade anställningstiden begränsar anställningsförhållandets längd, utan att parterna behöver uttrycka sin vilja i detta avseende efter avtalets ingående (se, analogt, dom av den 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punkt 71 och där angiven rättspraxis).

46 Att säga upp ett avtal om tillsvidareanställning på någon av de grunder som anges i artikel 52 i lagen om arbetstagare, på arbetsgivarens initiativ, är däremot en följd av omständigheter som inte förelåg vid tidpunkten för avtalets ingående och som innebär att de normala förutsättningarna för anställningsförhållandet rubbas, eftersom den ersättning som föreskrivs i artikel 53.1 b i nämnda lag just syftar till att kompensera för det oväntade i att anställningsförhållandet avslutas av ett sådant skäl, och därmed för att de berättigade förväntningar som arbetstagaren vid den tidpunkten kunde ha vad beträffar anställningsförhållandets varaktighet inte har uppfyllts (se, analogt, dom av den 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

47 I förevarande fall framgår det, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, av de handlingar i målet som EU-domstolen förfogar över att Almudena Baldonedo Martíns anställningsförhållande upphörde på grund av att den händelse inträffade som kunde förutses, det vill säga att den tjänst som Almudena Baldonedo Martín tillfälligt innehade tillsattes tills vidare genom utnämning av en tjänsteman.

48 Under dessa omständigheter ska klausul 4.1 i ramavtalet tolkas så, att den inte utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka det inte föreskrivs någon ersättning när anställningen för tillfälligt anställda tjänstemän upphör samtidigt som utbetalning av sådan ersättning föreskrivs för kontraktsanställda som har ingått avtal om tillsvidareanställning, när anställningsavtalet sägs upp, och detta är motiverat på objektiva grunder.

49 Av det anförda följer att den första frågan ska besvaras enligt följande. Klausul 4.1 i ramavtalet ska tolkas så, att den inte utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka det inte föreskrivs någon ersättning vare sig för tillfälligt eller fast anställda tjänstemän när anställningen upphör, samtidigt som det däri föreskrivs att sådan ersättning ska utbetalas till kontraktsanställda med tillsvidareanställning när deras anställningsavtal sägs upp, och detta är motiverat på objektiva grunder.

Den andra frågan

50 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 151 och 153 FEUF, artiklarna 20 och 21 i stadgan och klausul 4.1 i ramavtalet ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka det inte föreskrivs någon ersättning för tillfälligt anställda tjänstemän när anställningen upphör, samtidigt som det däri föreskrivs att sådan ersättning ska utbetalas till kontraktsanställda med visstidsanställning när deras anställningsavtal upphör att gälla.

51 Domstolen påpekar inledningsvis att denna fråga grundar sig på antagandet att, för det första, de kontraktsanställda med visstidsanställning som har anställts av Madrids kommun, vilka omfattas av lagen om arbetstagare, erhåller en ersättning motsvarande tolv dagars lön per anställningsår som

föreskrivs i artikel 49.1 c i nämnda lag när deras anställningsavtal upphör att gälla, för det andra, den bestämmelsen inte är tillämplig på tillfälligt anställda tjänstemän, såsom Almudena Baldonedo Martín, och, för det tredje, lagen om grundläggande tjänsteföreskrifter för offentliganställda, som de sistnämnda arbetstagarna omfattas av, inte föreskriver någon motsvarande ersättning när deras anställning upphör.

52 Vad för det första gäller klausul 4.1 i ramavtalet ska det erinras om att eftersom icke-diskrimineringsprincipen har genomförts och konkretiserats genom detta avtal endast vad gäller skillnader i behandling mellan visstidsanställda och tillsvidareanställda som befinner sig i en jämförbar situation, omfattas inte eventuella skillnader i behandling av vissa kategorier av visstidsanställda av den icke-diskrimineringsprincip som stadfästs i nämnda avtal (dom av den 21 november 2018, Viejobueno Ibáñez och Vara González, C-245/17, EU:C:2018:934, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

53 Skillnaden i behandling mellan de båda kategorier av visstidsanställda som är aktuell i det nationella målet grundas inte på om anställningen är en visstids- eller tillsvidareanställning, utan på om den följer av tjänsteföreskrifter eller av avtal, och den omfattas därför inte av klausul 4.1 i ramavtalet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 september 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, punkt 66).

54 Denna bestämmelse ska följaktligen tolkas så, att den inte utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som de som avses i punkt 50 i förevarande dom.

55 Vad för det andra gäller artiklarna 151 och 153 FEUF är det tillräckligt att konstatera, såsom Europeiska kommissionen har påpekat, att det i dessa artiklar i EUF-fördraget fastställs mål och allmänna åtgärder för unionens socialpolitik, och att den rättighet som Almudena Baldonedo Martín har gjort gällande eller en medlemsstats skyldighet att säkerställa en sådan rättighet inte kan härledas från sådana bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 mars 2018, Podilă m.fl., C-133/17 och C-134/17, ej publicerad, EU:C:2018:203, punkt 37).

56 Vad för det tredje gäller artiklarna 20 och 21 i stadgan, ska det påpekas att en skillnad i behandling som grundas på om anställningen följer av tjänsteföreskrifter eller av avtal i princip kan bedömas mot bakgrund av principen om likabehandling, vilken utgör en allmän unionsrättslig princip som numera följer av i artiklarna 20 och 21 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, punkterna 55–63).

57 Domstolen erinrar härvidlag om att stadgans tillämpningsområde, med avseende på åtgärder som vidtas av medlemsstaterna, definieras i artikel 51.1 däri, enligt vilken bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten (dom av den 6 oktober 2016, Paoletti m.fl., C-218/15, EU:C:2016:748, punkt 13 och där angiven rättspraxis).

58 Enligt domstolens praxis innebär begreppet ”tillämpning av unionsrätten”, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, att det måste finnas en tillräckligt stark anknytning, varvid det krävs mer än att de berörda ämnesområdena ligger nära varandra eller att ett ämnesområde indirekt påverkar ett annat (dom av den 6 oktober 2016, Paoletti m.fl., C-218/15, EU:C:2016:748, punkt 14 och där angiven rättspraxis).

59 För att det ska kunna fastställas om en nationell åtgärd innebär en ”tillämpning av unionsrätten” i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, måste det enligt domstolens fasta praxis prövas, bland annat, huruvida den nationella lagstiftningen i fråga syftar till att genomföra en unionsrättslig bestämmelse, vilken slags lagstiftning det rör sig om och huruvida den eftersträvar andra mål än dem som omfattas av unionsrätten, även om den kan påverka unionsrätten indirekt, samt huruvida det finns några specifika unionsrättsliga bestämmelser på området eller några sådana bestämmelser som kan påverka detta (dom av den 10 juli 2014, Julián Hernández m.fl., C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

60 I förevarande fall har Almudena Baldonedo Martín gjort gällande att artikel 49.1 c i lagen om arbetstagare syftar till att genomföra klausul 5 i ramavtalet, medan den spanska regeringen har bestritt detta påstående.

61 Det ska i detta hänseende påpekas att domstolen redan har slagit fast att den ersättning som föreskrivs i artikel 49.1 c i lagen om arbetstagare, inte ingår – vid första påseende – i någon av de kategorier av åtgärder avsedda att förhindra missbruk som avses i klausul 5.1 a–c i ramavtalet, vilka medlemsstaterna ska införa en eller flera av när deras rättsordning inte innehåller några likvärdiga lagliga åtgärder. Vidare förefaller nämnda ersättning som föreskrivs i artikel 49.1 c i lagen om arbetstagare inte heller utgöra en sådan likvärdig laglig åtgärd, eftersom den inte kan anses göra det möjligt att uppnå det mål som det åligger medlemsstaterna att uppnå enligt klausul 5 i ramavtalet, vilket är att förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punkt 92–94).

62 Eftersom denna ersättning betalas ut utan att hänsyn tas till huruvida sådana anställningsavtal eller anställningsförhållanden är berättigade eller utgör missbruk, framstår den inte som ägnad att på lämpligt sätt beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar och att undanröja följderna av ett åsidosättande av unionsrätten. Av detta följer att åtgärden inte i sig förefaller utgöra en tillräckligt effektiv och avskräckande åtgärd för att säkerställa att de bestämmelser som har antagits med stöd av ramavtalet får full verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punkterna 94 och 95).

63 Av detta följer att artikel 49.1 c i lagen om arbetstagare har ett annat syfte än det som avses i klausul 5 i ramavtalet och kan således inte anses utgöra en ”tillämpning av unionsrätten” i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.

64 Den skillnad i behandling som är i fråga i det nationella målet kan följaktligen inte bedömas mot bakgrund av de garantier som följer av stadgan och i synnerhet av artiklarna 20 och 21 i stadgan.

65 Av det anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artiklarna 151 och 153 FEUF och klausul 4.1 i ramavtalet ska tolkas så, att de inte utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka det inte föreskrivs någon ersättning för tillfälligt anställda tjänstemän när anställningen upphör, samtidigt som det däri föreskrivs att sådan ersättning ska utbetalas till kontraktsanställda med visstidsanställning när deras anställningsavtal upphör att gälla.

Den tredje frågan

66 Det framgår av beslutet om hänskjutande att den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida klausul 5 i ramavtalet ska tolkas så, att – i en situation där arbetsgivaren använder sig av en visstidsanställning i syfte att täcka permanenta behov, när detta tillvägagångssätt inte uttryckligen motiveras av nödvändiga och brådskande behov – beviljandet av en ersättning som motsvarar den ersättning som ges arbetstagare vid uppsägning utan saklig grund, i enlighet med artikel 56 i lagen om arbetstagare, utgör en åtgärd för att förhindra och, i förekommande fall, beivra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller en likvärdig laglig åtgärd i den mening som avses i denna klausul.

67 Den spanska regeringen anser att denna fråga inte kan tas upp till sakprövning, eftersom klausul 5 i ramavtalet inte är tillämplig på en sådan situation som den i det nationella målet, vilken inte kännetecknas av att på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden används eller av att det föreligger missbruk i den mening som avses i denna klausul.

68 Enligt fast rättspraxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punkt 77 och där angiven rättspraxis).

69 Det krävs dessutom att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheterna som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 maj 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

70 Det framgår av fast rättspraxis att klausul 5.1 i ramavtalet endast är tillämplig i fråga om på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden (dom av den 22 november 2005, Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, punkterna 41 och 42, dom av den 26 januari 2012, Kücük, C-586/10, EU:C:2012:39, punkt 45, och beslut av den 12 juni 2019, Aragón Carrasco m.fl., C-367/18, ej publicerat, EU:C:2019:487, punkt 55).

71 Av klausul 5.2 a i ramavtalet framgår att det ankommer på medlemsstaterna att fastställa under vilka förutsättningar visstidsanställningar ska betraktas som ”på varandra följande” (dom av den 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punkt 79, och beslut av den 12 juni 2019, Aragón Carrasco m.fl., C-367/18, ej publicerat, EU:C:2019:487, punkt 56).

72 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen inte lämnat några uppgifter som gör det möjligt att slå fast att Almudena Baldonedo Martín var anställd av Madrids kommun inom ramen för flera anställningsavtal eller anställningsförhållanden eller att den situation som är i fråga i det nationella målet enligt spansk rätt ska anses kännetecknas av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden.

73 Den hänskjutande domstolen har tvärtom angett att hon fortlöpande och varaktigt innehade samma tjänst. Dessutom framgår det av handlingarna i målet att anställningsförhållandet mellan parterna i det nationella målet är det första och enda anställningsförhållandet som de har ingått med varandra.

74 Under dessa omständigheter är det uppenbart att den fråga som tagits upp inom ramen för den tredje frågan är hypotetisk. Domstolen konstaterar följaktligen att den frågan inte kan upptas till prövning.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete av den 18 mars 1999, vilket utgör bilaga till rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka det inte föreskrivs någon ersättning vare sig för tillfälligt eller fast anställda**

tjänstemän när anställningen upphör, samtidigt som det däri föreskrivs att sådan ersättning ska utbetalas till kontraktsanställda med tillsvidareanställning när deras anställningsavtal sägs upp, och detta är motiverat på objektiva grunder.

2) **Artiklarna 151 och 153 FEUF och klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete vilket utgör bilaga till direktiv 1999/70 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka det inte föreskrivs någon ersättning för tillfälligt anställda tjänstemän när anställningen upphör, samtidigt som det däri föreskrivs att sådan ersättning ska utbetalas till kontraktsanställda med visstidsanställning när deras anställningsavtal upphör att gälla.**

Underskrifter