Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 3 juni 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Socialpolitik – Direktiv 1999/70/EG – Ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP – Klausul 5 – Tillämplighet – Begreppet ’på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden’ – Avtal om visstidsanställning inom den offentliga sektorn – Åtgärder som syftar till att förhindra och beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar – Begreppet ’objektiva grunder’ som motiverar sådana avtal – Likvärdiga lagliga åtgärder – Skyldighet att göra en direktivkonform tolkning av nationell rätt – Ekonomisk kris”

I mål C-726/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Överdomstolen i den autonoma regionen Madrid, Spanien) genom beslut av den 23 september 2019, som inkom till domstolen den 1 oktober 2019, i målet

Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario

mot

JN,

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

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

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, genom L. Santiago Lara, letrada,

– Spaniens regering, genom L. Aguilera Ruiz och S. Jiménez García, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom N. Ruiz García, M. van Beek och I. Galindo Martín, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: spanska.

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

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av klausul 5 i 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 Begäran har framställts i ett mål mellan Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (Institutet för forskning och utveckling på lantbruks- och livsmedelsområdet i den autonoma regionen Madrid, Spanien) (nedan kallat Imidra) och JN. Målet rör beslutet att säga upp avtalet om visstidsanställning mellan Imidra och JN för att tillsätta en ledig tjänst.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I skäl 17 i direktiv 1999/70 anges följande:

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

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

”Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 10 juli 2001 eller senast vid den tidpunkten försäkra sig om att arbetsmarknadens parter genom avtal har vidtagit alla nödvändiga åtgärder, eftersom medlemsstaterna är skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att när som helst kunna garantera de resultat som åläggs genom detta direktiv. De skall genast underrätta kommissionen om detta.”

5 Punkt 7 i de allmänna övervägandena i ramavtalet har följande lydelse:

”Tillämpningen av visstidsanställning på objektiva grunder är ett sätt att förhindra att denna anställningsform missbrukas”.

6 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 visstidsanställningar.

7 I klausul 5 i ramavtalet, med rubriken ”Bestämmelser för att förhindra missbruk”, 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 [ska], 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

8 I artikel 9.3 i Constitución española (spanska konstitutionen) föreskrivs följande:

”Konstitutionen garanterar legalitetsprincipen, normhierarkin, bestämmelsernas offentlighet, förbud mot retroaktiv tillämpning av bestämmelser som föreskriver strängare påföljder eller som inskränker enskildas rättigheter, rättssäkerhet, ansvar för och förbud mot godtyckliga beslut från de offentliga myndigheterna.”

9 I artikel 4.1 i Real Decreto 2720/1998 por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada (kungligt dekret 2720/1998 om genomförande av artikel 15 i lagen om arbetstagare i fråga om visstidsanställningar) av den 18 december 1998 (BOE nr 7 av den 8 januari 1999, s. 568) definieras ett avtal om *interinidad* (vikariat) (nedan kallat avtal om vikariatsanställning) som ett avtal som ingås för att ersätta en arbetstagare i företaget som enligt lag, kollektivavtal eller individuellt avtal har rätt att återgå i tjänst eller för att tillfälligt besätta en tjänst under den tid som urvals- eller befordringsförfarandet för att tillsätta tjänsten permanent pågår.

10 Enligt artikel 4.2 i detta kungliga dekret ska det i avtalet bland annat anges vilken arbetstagare som ska ersättas och skälet till ersättningen eller vilken tjänst som kommer att tillsättas permanent efter urvals- eller befordringsförfarandet. Löptiden för ett avtal om vikariatsanställning som ingåtts för att ersätta en arbetstagare i företaget som har rätt att återgå i tjänst motsvarar den tid under vilken den arbetstagaren är frånvarande. Löptiden för ett avtal om vikariatsanställning som ingåtts för att tillfälligt besätta en tjänst under urvals- eller befordringsförfarandet för att tillsätta tjänsten permanent motsvarar den tid under vilken detta förfarande pågår. Löptiden får inte överstiga tre månader, och ett nytt avtal om vikariatsanställning får inte ingås när denna längsta tillåtna löptid har löpt ut. Vid urvalsförfaranden som genomförs av offentliga myndigheter för tillsättning av tjänster motsvarar löptiden för avtal om vikariatsanställning den tid under vilken dessa förfaranden pågår i enlighet med vad som anges i tillämplig speciallagstiftning.

11 I texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (den omarbetade lydelsen av lagen om grundläggande tjänsteföreskrifter för offentliganställda), som godkänts genom Real Decreto Legislativo 5/2015 (kungligt lagstiftningsdekret 5/2015), av den 30 oktober 2015 (BOE nr 261, av den 31 oktober 2015, s. 103105) (nedan kallad EBEP) föreskrivs följande i artikel 70, med rubriken ”Utlysning av offentliga tjänster”:

”1. Det personalbehov som omfattas av ett budgetanslag och som ska fyllas genom rekrytering av ny personal ska utlysas 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.

2. Utlysning av offentliga tjänster eller liknande förfarande, som varje år ska godkännas av förvaltningsmyndighetens ledningsorgan, ska offentliggöras i den relevanta officiella tidningen.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

12 Den 23 juni 2003 ingick Imidra ett avtal om visstidsanställning med JN för att tillsätta en ledig tjänst i samband med en utlysning av offentliga tjänster år 2002. JN arbetade då som hotellanställd.

13 Under år 2005 anordnades ett uttagningsprov för att tillsätta den tjänst som innehades av JN. Denna tjänst valdes emellertid inte av någon godkänd sökande i uttagningsprovet, vilket medförde att JN:s avtal om vikariatsanställning förlängdes under år 2008.

14 Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (ordförandeskapets råd, avdelningen för rättsliga och inrikes frågor, i regionen Madrid, Spanien) anordnade under år 2009 ett nytt uttagningsprov för att få tillgång till tjänster som kontraktsanställd i yrkeskategorin hotellanställda.

15 Dirección General de la Función Pública (Generaldirektoratet för offentlig förvaltning, Spanien) beslutade den 27 juli 2016 att tillsätta dessa tjänster med godkända sökande från uttagningsprovet.

16 Den 3 oktober 2016 mottog JN en skrivelse i vilken JN informerades om att hennes anställningsavtal hade sagts upp, eftersom den lediga tjänst som hon innehade hade tilldelats en fast anställd.

17 Den 24 maj 2017 bestred JN uppsägningen vid Juzgado de lo Social nº 40 de Madrid (Arbetsdomstol nr 40 i Madrid, Spanien).

18 Genom avgörande av den 26 september 2018 biföll denna domstol delvis JN:s talan. Nämnda domstol ansåg att det aktuella anställningsförhållandet hade omvandlats till ett icke-fast tillsvidareanställningsförhållande, eftersom anställningsförhållandet hade överskridit den frist på tre år som föreskrivs i artikel 70 EBEP för att tillsätta den lediga tjänst som JN innehade. Imidra förpliktades följaktligen att betala JN ett avgångsvederlag på 3 266,48 euro, det vill säga 20 dagars lön per anställningsår, i enlighet med praxis från Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien).

19 Imidra överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen, det vill säga Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Överdomstolen i den autonoma regionen Madrid, Spanien). Enligt den hänskjutande domstolen omkvalificerades det avtal om vikariatsanställning som är aktuellt i det nationella målet till ett avtal om tillsvidareanställning på grund av att det inte kunde förutses när det skulle löpa ut. Denna oförutsägbarhet står i motsättning till själva beskaffenheten av ett tillfälligt avtal, vars slutdatum – i enlighet med lag – ska kunna fastställas. Den hänskjutande domstolen anser vidare att det inte finns något skäl som motiverar dröjsmålet med att anordna ett anställningsförfarande avseende den lediga tjänsten, vilket i förevarande fall ledde till ett anställningsförhållande som varat i mer än tretton år.

20 Den hänskjutande domstolen har emellertid preciserat att det enligt praxis från Tribunal Supremo (Högsta domstolen) är uteslutet att ett avtal om vikariatsanställning, såsom det som är i fråga i det nationella målet, kan omkvalificeras till ett icke-fast tillsvidareanställningsförhållande. Varken ingåendet av på varandra följande avtal om vikariatsanställning eller förlängningen av sådana avtal,

vilket medför att anställningsförhållandet förlängs under en period på upp till 20 år, utgör missbruk. Härav följer att en arbetstagare som – efter att ha arbetat under många år med stöd av dessa avtal – förlorar sin anställning på ett oväntat sätt på grund av att den lediga tjänsten har tillsatts, inte har rätt till någon ersättning.

21 Den hänskjutande domstolen anser dessutom att även om det, i likhet med Juzgado de lo Social nº 40 de Madrid (Arbetsdomstol nr 40 i Madrid), är möjligt att tolka artikel 70 EBEP som om det i denna bestämmelse föreskrivs en maximal löptid för avtalet om vikariatsanställning, eftersom det i denna bestämmelse fastställs en frist på tre år för att genomföra anställningsförfaranden, vilket indirekt gör det möjligt att undvika en förlängning av tillfälliga anställningsförhållanden för personer som innehar lediga tjänster, har Tribunal Supremo (Högsta domstolen) vid flera tillfällen slagit fast att så inte är fallet. Tribunal Supremo (Högsta domstolen) anser nämligen att den frist som föreskrivs i artikel 70 EBEP inte utgör en absolut garanti och inte är tillämplig per automatik. Denna frist har, enligt nämnda domstol, i synnerhet kunnat förlängas på obestämd tid av olika skäl, vilket bland annat skett på grund av den allvarliga ekonomiska krisen år 2008.

22 Enligt den hänskjutande domstolen följer härav att avtalet om vikariatsanställning ofta varar under årtionden och att dess löptid är beroende av arbetsgivarens godtycke, det vill säga myndighetens i förevarande fall, som utan motivering kan besluta huruvida den ska inleda anställningsförfarandet för tillsättning av den lediga tjänsten och välja när det är lämpligt att den inleder detta förfarande. Denna situation strider emellertid mot rättssäkerhetsprincipen, såsom den garanteras i artikel 9.3 i den spanska konstitutionen.

23 Den hänskjutande domstolen är i detta sammanhang osäker på huruvida den nationella lagstiftningen, såsom den tolkats av Tribunal Supremo (Högsta domstolen), är förenlig med klausul 5 i ramavtalet.

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

”1) Kan införandet av en tidsbegränsad anställning som en vikariatsanställning för att besätta en ledig tjänst, där arbetsgivaren efter eget skön får avgöra hur lång löptiden ska vara genom att besluta om den lediga tjänsten ska tillsättas (eller inte), när det ska ske och hur lång tid förfarandet ska ta, anses vara förenligt med den ändamålsenliga verkan av klausulerna 1 och 5 i direktiv 1999/70?

2) Ska den skyldighet som fastställs i klausul 5 i [direktiv 1999/70] att införa bestämmelser om en eller flera av de åtgärder som anges däri för att förhindra missbruk av visstidsanställningar vid avtal om vikariat för att besätta lediga tjänster, anses ha införlivats med spansk rätt, mot bakgrund av att det enligt rättspraxis inte fastställs någon maximal löptid för sådana tidsbegränsade anställningsförhållanden och inte heller preciseras vilka objektiva skäl som motiverar att de förlängs och inte heller hur många gånger sådana anställningsförhållanden får förnyas?

3) Undergrävs syftet med och den ändamålsenliga verkan av ramavtalet av att det i spansk rätt enligt rättspraxis inte finns några bestämmelser om en effektiv åtgärd för att förhindra och beivra missbruk med avseende på arbetstagare med vikariatsanställningar för att besätta lediga tjänster, mot bakgrund av att anställningsförhållandenas totala maximala löptid inte begränsas, och att de heller aldrig omvandlas till tillsvidareanställningar eller icke-fasta tillsvidareanställningar, oavsett hur många år som har gått, och arbetstagarna inte heller får någon ersättning när anställningarna upphör, och myndigheterna inte är skyldiga att motivera varför vikariatsanställningen förnyas, trots att den lediga tjänsten inte utlyses under flera år eller anställningsförfarandet fördröjs?

4) Ska en icke tidsangiven anställning, vars löptid enligt den rättspraxis som följer av EU-domstolens dom av den 5 juni 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), är ovanligt lång och helt får bestämmas av arbetsgivaren efter eget skön utan någon begränsning eller motivering, och där

arbetstagaren inte kan förutse när anställningen upphör och anställningen kan förlängas fram till dess att arbetstagaren går i pension, anses vara förenlig med syftet med [direktiv 1999/70] eller ska den anses utgöra missbruk?

5) Ska det anses vara förenligt med den praxis som följer av EU-domstolens dom av den 25 oktober 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859), att 2008 års ekonomiska kris rent teoretiskt är ett skäl som motiverar att det inte införts några bestämmelser om åtgärder för att förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningsförhållanden, i den mening som avses i klausul 5.1 i ramavtalet, vilket skulle ha kunnat förhindra eller motverka att anställningsförhållandet mellan JN och den autonoma regionen Madrid förlängdes mellan år 2003 och år 2008, då det förnyades och därefter förnyades igen till år 2016, vilket innebär att vikariatet förlängdes i tretton år?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida klausul 5 i ramavtalet är tillämplig

25 Imidra och den spanska regeringen har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande är hypotetisk och därför inte kan tas upp till prövning, eftersom klausul 5 i ramavtalet inte är tillämplig i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, vilken inte kännetecknas av på varandra följande visstidsanställningar utan av ingåendet av ett och samma avtal om vikariatsanställning.

26 Vad gäller frågan huruvida klausul 5 i ramavtalet är tillämplig i det nationella målet, erinrar EU-domstolen om att syftet med denna klausul är att genomföra ett av de mål som eftersträvas med detta avtal, nämligen att reglera möjligheterna att använda på varandra följande visstidsanställningar, vilka kan missbrukas till arbetstagarnas nackdel. I ramavtalet har det därför införts vissa minimiskyddsbestämmelser för att förhindra att arbetstagarnas anställningstrygghet urholkas (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

27 För att förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar är medlemsstaterna, enligt klausul 5.1 i ramavtalet, således skyldiga att på ett verksamt sätt och med bindande verkan införa bestämmelser om minst en av de uppräknade åtgärderna när det i nationell rätt inte finns några bestämmelser om likvärdiga lagliga åtgärder (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

28 Det framgår således av lydelsen i denna bestämmelse i ramavtalet och av fast rättspraxis att nämnda bestämmelse endast är tillämplig i fråga om på varandra följande visstidsanställningar, vilket innebär att ett avtal som är det första och enda avtalet om visstidsanställning inte omfattas av dess tillämpningsområde (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

29 Det följer dessutom av fast rättspraxis att klausul 5.2 a i ramavtalet i princip överlåter till medlemsstaterna och/eller arbetsmarknadens parter att fastställa under vilka förutsättningar visstidsanställningar ska betraktas som ”på varandra följande” (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

30 Även om det, i syfte att bevara mångfalden i de nationella lagstiftningarna på området, således överlämnas till de nationella myndigheterna att definiera hur begreppet ”på varandra följande” i den mening som avses i ramavtalet konkret ska tillämpas, är det utrymme för skönsmässig bedömning

som medlemsstaterna på detta sätt har tillerkänts inte obegränsat, eftersom det inte i något fall får bli så stort att ramavtalets syfte eller ändamålsenliga verkan äventyras. De nationella myndigheterna får särskilt inte använda detta utrymme för skönsmässig bedömning så att det uppkommer en situation som kan medföra missbruk och sålunda motverka nämnda syfte (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

31 Medlemsstaterna är nämligen skyldiga att garantera det resultat som ska uppnås enligt unionsrätten. Detta framgår, förutom av artikel 288 tredje stycket FEUF, av artikel 2 första stycket i direktiv 1999/70 jämförd med skäl 17 i det direktivet (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

32 De i punkt 30 ovan angivna gränserna för det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna ges gäller särskilt när det är fråga om ett nyckelbegrepp, såsom begreppet på varandra följande anställningsförhållanden, som är avgörande för att fastställa själva tillämpningsområdet för de nationella bestämmelser som har införts i syfte att införliva ramavtalet (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

33 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att det avtal om vikariatsanställning som JN ingick under år 2003 förlängdes under år 2008, eftersom den tjänst som hon innehade inte hade valts av någon sökande som godkänts vid det uttagningsprov som anordnades under år 2005 för att tillsätta tjänsten. Det framgår således att det inte, i egentlig mening, rör sig om två eller flera på varandra följande anställningsavtal, vilket förutsätter att det formellt har ingåtts två eller flera separata avtal, varav det ena följer på det andra, utan om en automatisk förlängning av ett ursprungligt avtal om visstidsanställning.

34 Den hänskjutande domstolen har dessutom preciserat att den omständigheten att denna arbetstagare hela tiden oavbrutet har innehaft en ledig tjänst enligt ett avtal om visstidsanställning är en följd av att arbetsgivaren har åsidosatt sin lagstadgade skyldighet att inom den föreskrivna fristen anordna ett urvalsförfarande för att permanent tillsätta den lediga tjänsten. Eftersom detta förfarande är begränsat till en period på tre år, motsvarar varje överskridande av denna period en tyst förnyelse av det ursprungliga avtalet om vikariatsanställning. När ingen godkänd sökande i nämnda förfarande har valt att erhålla den lediga tjänsten och denna är föremål för ett nytt anställningsförfarande, ska det enligt den hänskjutande domstolen dessutom anses att avtalet om vikariatsanställning har blivit föremål för förnyelse. I förevarande fall har anställningsförhållandet följaktligen förlängts underförstått, eller till och med varit föremål för förnyelse under flera år, eftersom utnämnandet av en godkänd sökande till denna tjänst skedde först under år 2016.

35 Domstolen har emellertid slagit fast att den omständigheten att det konstateras att det inte föreligger några på varandra följande visstidsanställningsförhållanden, i den mening som avses i klausul 5 i ramavtalet, enbart av det skälet att den berörda arbetstagarens första avtal om visstidsanställning har förlängts automatiskt, utan att ett eller flera nya avtal om visstidsanställning formellt har ingåtts skriftligen i en situation där den omständigheten att denna arbetstagare hela tiden oavbrutet har innehaft en ledig tjänst på grundval av ett visstidsanställningsförhållande dessutom är en följd av att arbetsgivaren har åsidosatt sin lagstadgade skyldighet att inom den föreskrivna fristen anordna ett urvalsförfarande för att permanent tillsätta den lediga tjänsten, vilket medfört att arbetstagarens anställningsförhållande således underförstått har förlängts under flera år, innebär att ramavtalets föremål, syfte och ändamålsenliga verkan riskerar att äventyras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 61, och dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 44).

36 En sådan restriktiv tolkning av begreppet ”på varandra följande visstidsanställningsförhållanden” skulle nämligen göra det möjligt att anställa arbetstagare tillfälligt under flera års tid (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

37 Denna restriktiva tolkning skulle dessutom riskera att medföra inte bara att ett stort antal visstidsanställningsförhållanden i praktiken inte kommer att omfattas av det arbetstagarskydd som eftersträvas med direktiv 1999/70 och ramavtalet, genom att syftena med direktivet och ramavtalet i stor utsträckning går förlorade, utan även att arbetsgivarna ges en möjlighet att missbruka denna anställningsform för att tillgodose konstanta och varaktiga behov av personal (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

38 I detta sammanhang ska det även konstateras att begreppet ”löptiden” på anställningsförhållandet utgör en väsentlig del av alla avtal om visstidsanställning. I klausul 3.1 i ramavtalet anges följande: ”ett anställningskontrakt eller ett anställningsförhållande … 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”. Ändringen av det datum då ett avtal om visstidsanställning ska upphöra utgör således en väsentlig ändring av detta avtal som rätteligen kan likställas med att ett nytt avtal om visstidsanställning ingås efter det föregående anställningsförhållandet, vilket således omfattas av tillämpningsområdet för klausul 5 i ramavtalet (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 47).

39 Eftersom en automatisk förlängning av det ursprungliga avtalet om visstidsanställning i förevarande fall kan likställas med en förnyelse och följaktligen med att ett separat avtal om visstidsanställning ingås, kännetecknas den aktuella situationen inte av att ett och samma avtal ingås, utan av ingående av avtal som faktiskt kan kvalificeras som ”på varandra följande” i den mening som avses i klausul 5 i ramavtalet, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

40 Klausul 5 i ramavtalet ska således tolkas så, att uttrycket ”på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden” däri även omfattar en automatisk förlängning av avtal om visstidsanställning för arbetstagare inom den offentliga sektorn, såsom det aktuella avtalet om vikariatsanställning, trots att den skriftliga form som i princip föreskrivs för ingående av på varandra följande avtal inte har iakttagits.

41 Det finns således inget som hindrar att klausul 5 i ramavtalet tillämpas i det nationella målet, vilket innebär att de ställda frågorna ska besvaras.

Prövning av frågorna 1–4

42 Den hänskjutande domstolen har ställt den första, den andra, den tredje och den fjärde frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida klausul 5 i ramavtalet ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den tolkats i nationell rättspraxis, vilken i fråga om avtal om vikariatsanställning inte preciserar vad som utgör objektiva grunder som motiverar förnyelse av dessa avtal eller deras maximala löptid, inte anger hur många gånger de högst får förnyas, inte innehåller några bestämmelser om likvärdiga lagliga åtgärder och inte föreskriver någon ersättning till arbetstagarna vid uppsägning.

43 Det ska erinras om att klausul 5 i ramavtalet, vilken, såsom har påpekats i punkterna 26 och 27 ovan, syftar till att genomföra ett av de mål som eftersträvas med detta avtal, nämligen att reglera möjligheterna att använda på varandra följande visstidsanställningar, genom punkt 1 i denna klausul innebär att medlemsstaterna åläggs en skyldighet att på ett verksamt sätt och med bindande verkan

införa bestämmelser om minst en av de uppräknade åtgärderna när det i nationell rätt inte finns några bestämmelser om likvärdiga lagliga åtgärder. De i klausul 5.1 a–5.1 c angivna åtgärderna, vilka är tre till antalet, rör objektiva grunder för förnyad visstidsanställning, den övre sammanlagda tidsgränsen för flera på varandra följande visstidsanställningar respektive det antal gånger som en visstidsanställning får förnyas (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

44 Medlemsstaterna har i det avseendet ett utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom de kan välja att införa bestämmelser om en eller flera av de åtgärder som anges i klausul 5.1 a–5.1 c i ramavtalet eller att tillämpa redan existerande bestämmelser om likvärdiga lagliga åtgärder, på ett sätt som tar hänsyn till behoven i särskilda branscher och/eller för kategorier av arbetstagare (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

45 Härigenom fastställs ett allmänt mål för medlemsstaterna i klausul 5.1 i ramavtalet, bestående i att förhindra sådant missbruk. Medlemsstaterna ges emellertid samtidigt rätt att själva bestämma med hjälp av vilka medel som nämnda mål ska uppnås, under förutsättning att de inte äventyrar ramavtalets syfte och ändamålsenliga verkan (dom av den 11 februari 2021, M.V. m.fl. (På varandra följande visstidsanställningar inom den offentliga sektorn), C-760/18, EU:C:2021:113, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

46 När det i unionsrätten dessutom, som i förevarande fall, inte föreskrivs några särskilda bestämmelser om påföljder för fall där missbruk likväl har konstaterats, ankommer det på de nationella myndigheterna att vidta åtgärder som inte bara ska vara proportionerliga, utan även tillräckligt effektiva och avskräckande för att säkerställa att de bestämmelser som har antagits med stöd av ramavtalet får full verkan (dom av den 25 oktober 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

47 Även om formerna för att genomföra sådana bestämmelser, i avsaknad av unionslagstiftning på området, omfattas av medlemsstaternas nationella rättsordningar enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi, får de emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som reglerar liknande nationella situationer (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (dom av den 7 mars 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

48 Härav följer att när på varandra följande visstidsanställningar har missbrukats, måste det således finnas möjlighet att vidta en åtgärd som innebär effektiva och likvärdiga garantier för arbetstagarnas skydd för att på lämpligt sätt beivra missbruket och undanröja följderna av att unionsrätten har åsidosatts. Det framgår nämligen av själva lydelsen av artikel 2 första stycket i direktiv 1999/70 att medlemsstaterna ska ”vidta alla nödvändiga åtgärder för att när som helst kunna garantera de resultat som åläggs genom detta direktiv” (se dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 88 och där angiven rättspraxis).

49 EU-domstolen har vid upprepade tillfällen betonat att ramavtalet inte stadgar någon allmän skyldighet för medlemsstaterna att föreskriva att visstidsanställningar ska omvandlas till en tillsvidareanställning. Klausul 5.2 i ramavtalet överlåter nämligen i princip till medlemsstaterna att fastställa under vilka förutsättningar visstidsanställningar ska betraktas som tillsvidareanställningar. Härav följer att ramavtalet inte föreskriver under vilka förutsättningar visstidsanställningar får användas (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 80 och där angiven rättspraxis).

50 Vad gäller den nationella lagstiftning, varigenom regelverket för avtal om vikariatsanställning inrättats, ska det 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 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 89 och där angiven rättspraxis).

51 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 26 november 2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

52 EU-domstolen kan emellertid i sitt förhandsavgörande, i förekommande fall, bidra med preciseringar för att vägleda nämnda domstolar vid deras bedömning (dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 91 och där angiven rättspraxis).

Huruvida det finns bestämmelser om åtgärder som förhindrar missbruk av på varandra följande visstidsanställningar

53 Vad beträffar frågan huruvida det finns bestämmelser om åtgärder för att förhindra användandet av på varandra följande visstidsanställningar i den mening som avses i klausul 5.1 i ramavtalet, framgår det av handlingarna i målet att det enligt den nationella lagstiftning som är i fråga är tillåtet att ingå på varandra följande avtal om vikariatsanställning i väntan på att ett uttagningsprov anordnas och att, i förekommande fall, rekrytera en fast anställd till den tjänst som dittills innehafts enligt dessa avtal, utan att det däri föreskrivs några åtgärder för att begränsa avtalens övre sammanlagda tidsgräns eller hur många gånger avtalen får förnyas i den mening som avses i klausul 5.1 b och 5.1 c.

54 Det ska under dessa omständigheter prövas huruvida förnyelsen av sådana anställningsavtal motiveras av en ”objektiv grund”, i den mening som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet, såsom Imidra har hävdat och, i förekommande fall, huruvida de nationella bestämmelser som omfattas av regelverket för dessa avtal utgör bestämmelser om ”likvärdiga lagliga åtgärder för att förhindra missbruk” i den mening som avses i denna klausul, såsom i synnerhet den spanska regeringen har gjort gällande.

55 Vad för det första gäller frågan huruvida det i nationell rätt finns objektiva grunder för förnyad visstidsanställning, i den mening som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet, ska det påpekas att de undertecknande parterna till ramavtalet, såsom framgår av punkt 7 i de allmänna överväganden a i ramavtalet, nämligen ansåg att användandet av visstidsanställningar på ”objektiva grunder” är ett sätt att förhindra att denna anställningsform missbrukas (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 86 och där angiven rättspraxis).

56 Domstolen har dessutom redan slagit fast att anställning av en tillfällig vikarie för en annan arbetstagare för att tillgodose arbetsgivarens tillfälliga behov av personal i princip kan utgöra en sådan ”objektiv grund” (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 91 och där angiven rättspraxis).

57 Härav följer att en nationell lagstiftning enligt vilken det är tillåtet att förnya visstidsanställningar för att tillfälligt tillsätta en tjänst inom förvaltningen i den autonoma regionen Madrid i avvaktan på att anställningsförfarandena för att tillsätta en fast anställd avslutas, inte i sig strider mot ramavtalet.

58 EU-domstolen har emellertid slagit fast vid ett flertal tillfällen att förnyelse av visstidsanställningar för att tillgodose behov som i själva verket inte är tillfälliga utan tvärtom konstanta och varaktiga inte kan anses motiverad i den mening som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet. En sådan användning av

visstidsanställningar står nämligen i direkt strid med den premiss som ramavtalet vilar på, det vill säga att tillsvidareanställning är den generella anställningsformen, även om visstidsanställningar är kännetecknande för vissa branscher, yrken och verksamheter (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 100 och där angiven rättspraxis).

59 Iakttagande av klausul 5.1 a i ramavtalet kräver således att konkreta kontroller företas av att förnyelse av flera på varandra följande visstidsanställningar syftar till att tillgodose tillfälliga behov (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 101 och där angiven rättspraxis).

60 Således ska alla omständigheter i varje enskilt fall undersökas med beaktande av bland annat det antal av sådana på varandra följande avtal som ingåtts med samma person eller för fullgörandet av ett och samma arbete, för att på så sätt utesluta att visstidsanställningarna – även om de utåt sett används för att täcka ett behov av vikarier – missbrukas av arbetsgivarna (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 102 och där angiven rättspraxis).

61 Även om bedömningen av de faktiska omständigheterna inom ramen för förfarandet i artikel 267 FEUF, enligt den rättspraxis som det erinrats om i punkt 51 ovan, omfattas av de nationella domstolarnas behörighet kan det emellertid konstateras att det framgår av handlingarna i målet att det i den nationella lagstiftningen och i synnerhet i artikel 70 EBEP, fastställs en frist på tre år för att anordna anställningsförfaranden. Denna frist gör, såsom den hänskjutande domstolen har påpekat, det indirekt möjligt att undvika att tillfälliga anställningsförhållanden varaktigt upprätthålls för personer som innehar lediga tjänster. Enligt praxis från Tribunal Supremo (Högsta domstolen) kan nämnda frist emellertid förlängas av olika skäl, vilket innebär att denna frist både kan variera och att den är osäker.

62 Härav följer, med förbehåll för den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, att den nationella lagstiftningen, såsom den tolkats i nationell rättspraxis – i avsaknad av en bestämd frist för att anordna och avsluta anställningsförfaranden för att permanent tillsätta den tjänst som hittills innehafts av en arbetstagare enligt ett avtal om visstidsanställning – verkar vara ägnad att, i strid med klausul 5.1 a i ramavtalet, göra det möjligt att förnya sådana avtal om visstidsanställning för att tillgodose behov som i själva verket inte är tillfälliga utan tvärtom konstanta och varaktiga.

63 Av detta följer att även om nämnda nationella lagstiftning formellt sett förefaller begränsa användningen av avtal om vikariatsanställning – vilka ingåtts i väntan på att förfaranden för uttagningsprov anordnas för att permanent tillsätta den berörda tjänsten – till en enda period som upphör när dessa förfaranden avslutas, kan det emellertid inte säkerställas att den konkreta tillämpningen av denna objektiva grund är förenlig med de krav som uppställs i klausul 5 a i ramavtalet, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

64 Vad för det andra gäller frågan huruvida det i den nationella rätten finns bestämmelser om ”likvärdiga lagliga åtgärder för att förhindra missbruk” i den mening som avses i klausul 5.1 i ramavtalet har domstolen funnit att en nationell bestämmelse enligt vilken det inom de föreskrivna fristerna ska anordnas urvalsförfaranden för att permanent tillsätta tjänster som tillfälligt innehas av visstidsanställda kan förhindra att dessa arbetstagares osäkra ställning vidmakthålls genom att säkerställa att de tjänster som de innehar snabbt tillsätts permanent (dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 94).

65 Anordnandet av sådana förfaranden inom de föreskrivna fristerna kan således i princip förhindra det missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningar i väntan på att dessa tjänster tillsätts permanent (dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 95).

66 Med hänsyn till detta och eftersom det framgår av beslutet om hänskjutande, såsom påpekats i punkt 61 ovan, att denna frist, i enlighet med praxis från Tribunal Supremo (Högsta domstolen) – trots att det i spansk rätt finns en bestämd frist för att genomföra anställningsförfaranden – inte utgör en fast frist, verkar det utefter omständigheterna följaktligen inte som om den har iakttagits.

67 En nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs att urvalsförfaranden ska anordnas för att permanent tillsätta tjänster som tillfälligt innehas av visstidsanställda, samt fastställs en bestämd frist för detta ändamål, men som inte gör det möjligt att säkerställa att sådana förfaranden faktiskt anordnas, förefaller inte vara ägnad att förhindra att den berörda arbetsgivaren missbrukar på varandra följande visstidsanställningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 97).

68 Med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, förefaller den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, såsom den tolkats i nationell rättspraxis, följaktligen inte utgöra bestämmelser om en ”likvärdig laglig åtgärd” i den mening som avses i klausul 5.1 i ramavtalet.

69 Domstolen konstaterar således att det framgår av de uppgifter som den förfogar över att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, såsom den tolkats i nationell rättspraxis, inte – med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra – förefaller innehålla bestämmelser om åtgärder som förhindrar missbruk av på varandra följande visstidsanställningar, i den mening som avses i klausul 5.1 i ramavtalet, vilket strider mot de krav som det erinras om i punkterna 43 och 45 ovan.

Huruvida det finns bestämmelser om åtgärder som beivrar missbruk av på varandra följande visstidsanställningar

70 Vad gäller frågan huruvida det finns bestämmelser om åtgärder som syftar till att beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar, framgår det av handlingarna i målet att enligt praxis från Tribunal Supremo (Högsta domstolen) ska användandet av på varandra följande avtal om vikariatsanställning inte anses utgöra missbruk. Vad gäller dessa avtal har anställningsförhållandet följaktligen inte omvandlats till en icke-fast tillsvidareanställning och den berörde arbetstagaren har vidare inte rätt till någon ersättning när dessa avtal löper ut. En sådan ersättning utbetalas således endast vid utgången av andra avtal om visstidsanställning än avtal om vikariatsanställning.

71 Det ska i detta hänseende påpekas att domstolen – med hänsyn till den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 48 ovan – har preciserat att för att en nationell lagstiftning, enligt vilken det inom den offentliga sektorn är förbjudet att omvandla flera på varandra följande visstidsanställningar till en tillsvidareanställning, ska anses vara förenlig med ramavtalet krävs det att den berörda medlemsstatens nationella rättsordning inom den offentliga sektorn innehåller bestämmelser om en annan effektiv åtgärd för att förhindra och, i förekommande fall, beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar (beslut av den 30 september 2020, Câmara Municipal de Gondomar, C-135/20, ej publicerat, EU:C:2020:760, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

72 Om den hänskjutande domstolen vid sin prövning finner att det i den aktuella nationella lagstiftningen inte finns några bestämmelser om en annan effektiv åtgärd för att förhindra och beivra missbruk som eventuellt konstaterats i förhållande till anställda inom den offentliga sektorn, utgör detta således ett förhållande som kan äventyra syftet med och den ändamålsenliga verkan av klausul 5 i ramavtalet. Detta skulle följaktligen strida mot denna klausul (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 30 september 2020, Câmara Municipal de Gondomar, C-135/20, ej publicerat, EU:C:2020:760, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

73 Det ska i detta sammanhang påpekas att domstolen har slagit fast att i den mån det, i förhållande till personal som anställts inom förvaltningen på grundval av förvaltningsrättsliga bestämmelser, inte finns någon annan likvärdig och effektiv skyddsåtgärd – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera – skulle en åtgärd genom vilken dessa visstidsanställda likställdes med ”arbetstagare som har en icke-fast tillsvidareanställning” kunna anses utgöra en lämplig åtgärd för att beivra missbruk av visstidsanställningar och undanröja följderna av att bestämmelserna i ramavtalet har åsidosatts (dom av den 14 september 2016, Martínez Andrés och Castrejana López, C-184/15 och C-197/15, EU:C:2016:680, punkt 53).

74 Vad gäller den omständigheten att det inte betalas ut någon ersättning vid utgången av avtal om vikariatsanställning ska det påpekas att domstolen har funnit att utbetalning av en ersättning när avtalet löper ut inte kan anses göra det möjligt att uppnå det mål som eftersträvas med klausul 5 i ramavtalet, vilket är att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningar. En sådan utbetalning förefaller nämligen vara frikopplad från överväganden om huruvida användningen av visstidsanställningar är legitim eller utgör missbruk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punkt 94).

75 En sådan åtgärd förefaller således inte vara ägnad att på ett lämpligt sätt beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar och att undanröja följderna av att unionsrätten har åsidosatts. 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, i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 46 ovan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punkt 95).

76 Den omständigheten att denna ersättning endast utbetalas vid utgången av andra avtal om visstidsanställning än avtal om vikariatsanställning kan dessutom endast anses äventyra ramavtalets syfte och ändamålsenliga verkan om det i nationell rätt inte finns några bestämmelser om en annan effektiv åtgärd för att förhindra och beivra missbruk i förhållande till arbetstagare som anställts enligt avtal om vikariatsanställning, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punkt 100).

77 Med beaktande av de uppgifter som domstolen förfogar över förefaller en nationell lagstiftning, såsom den tolkats i nationell rättspraxis, vilken dels både förbjuder att arbetstagare som anställts på grundval av på varandra följande avtal om vikariatsanställning likställs med ”arbetstagare som har en icke-fast tillsvidareanställning” och att ersättning beviljas till dessa arbetstagare, dels inte föreskriver någon annan effektiv åtgärd för att förhindra och beivra missbruk som eventuellt konstaterats i förhållande till anställda inom den offentliga sektorn – med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra – inte vara förenlig med de krav som följer av den rättspraxis som anges i punkterna 46–49 ovan.

78 För att kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar ska det preciseras vilka skyldigheter som åligger den nationella domstolen för det fall den nationella lagstiftningen, såsom den tolkats i nationell rättspraxis, inte är förenlig med klausul 5.1 i ramavtalet.

79 Domstolen erinrar här om att klausul 5.1 i ramavtalet inte är ovillkorlig och tillräckligt precis för att kunna åberopas av en enskild inför nationell domstol (dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 118 och där angiven rättspraxis).

80 En sådan unionsbestämmelse som saknar direkt effekt kan inte som sådan åberopas inom ramen för en unionsrättslig tvist, i syfte att en nationell bestämmelse som strider mot unionsrätten inte ska tillämpas (dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 119 och där angiven rättspraxis).

81 En nationell domstol är således inte skyldig att underlåta att tillämpa en bestämmelse i nationell rätt som strider mot klausul 5.1 i ramavtalet (dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 120 och där angiven rättspraxis).

82 Efter detta förtydligande ska det erinras om att de nationella domstolarna, vid tillämpningen av nationell rätt, är skyldiga att i den utsträckning det är möjligt tolka denna mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte så att det resultat som avses i direktivet uppnås, och därmed agera i överensstämmelse med artikel 288 tredje stycket FEUF (dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 121 och där angiven rättspraxis).

83 Kravet på en direktivkonform tolkning av nationell rätt följer nämligen av EUF-fördragets systematik, eftersom det medger att de nationella domstolarna inom ramen för sin behörighet säkerställer att unionsrätten ges full verkan när de avgör tvister som anhängiggjorts vid dem (dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 122 och där angiven rättspraxis).

84 Den nationella domstolens skyldighet att beakta innehållet i ett direktiv vid tolkningen och tillämpningen av relevanta bestämmelser i nationell rätt begränsas visserligen av allmänna rättsprinciper, särskilt av principerna om rättssäkerhet och förbud mot retroaktiv lagstiftning, och den kan inte tjäna som grund för att nationell rätt tolkas *contra legem* (dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 123 och där angiven rättspraxis).

85 Principen om direktivkonform tolkning innebär icke desto mindre att de nationella domstolarna ska göra allt som ligger inom deras behörighet, med hänsyn till den nationella rätten i sin helhet och med tillämpning av dess erkända tolkningsmetoder, för att säkerställa att det aktuella direktivet ges full verkan och för att uppnå ett resultat som är förenligt med direktivets syfte (dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 124 och där angiven rättspraxis).

86 Domstolen har i detta sammanhang slagit fast att skyldigheten att göra en direktivkonform tolkning innebär att de nationella domstolarna, i förekommande fall, måste ändra fast rättspraxis om denna grundas på en tolkning av nationell rätt som är oförenlig med ett direktivs syfte. En nationell domstol kan därför bland annat inte slå fast att den inte kan tolka en nationell bestämmelse i överensstämmelse med unionsrätten enbart av den anledningen att den bestämmelsen i fast rättspraxis har tolkats på ett sätt som inte är förenligt med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 2018, Bauer och Willmeroth, C-569/16 och C-570/16, EU:C:2018:871, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

87 I förevarande fall ankommer det således på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida den aktuella nationella lagstiftningen kan tolkas på ett sätt som är förenligt med klausul 5 i ramavtalet.

88 Mot denna bakgrund ska den första, den andra, den tredje och den fjärde frågan besvaras enligt följande. Klausul 5.1 i ramavtalet ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den tolkats i nationell rättspraxis, enligt vilken det dels, i väntan på avslutandet av de anställningsförfaranden som inletts för att permanent tillsätta de lediga tjänster som innehas av arbetstagare inom den offentliga sektorn, är tillåtet att förnya visstidsanställningar, utan att det anges någon bestämd frist för när dessa förfaranden ska avslutas, dels både är förbjudet att likställa dessa arbetstagare med ”arbetstagare som har en icke-fast tillsvidareanställning” och att bevilja ersättning till dem. Det förefaller nämligen som om den nationella lagstiftningen, med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, inte innehåller några bestämmelser om åtgärder som syftar till att förhindra och, i förekommande fall, beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar.

Den femte frågan

89 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida klausul 5.1 i ramavtalet ska tolkas så, att rent ekonomiska överväganden, hänförliga till den ekonomiska krisen år 2008, kan motivera att det i nationell rätt inte införts några bestämmelser om åtgärder för att förhindra och beivra användandet av på varandra följande visstidsanställningar.

90 I förevarande fall har Imidra hävdat att dröjsmålet med att anordna anställningsförfaranden beror på iakttagandet av rättsliga skyldigheter som bland annat följer av de lagar om statsbudgeten som antogs på grund av den ekonomiska krisen år 2008. I dessa lagar föreskrevs om budgetrestriktioner och, i detta sammanhang, mellan åren 2009 och 2017, förbud mot att publicera annonser om offentlig anställning. I det nationella målet kan myndigheten således inte kritiseras för missbruk med avseende på användningen av avtal om vikariatsanställning.

91 Det ska i detta sammanhang påpekas att det följer av fast rättspraxis att budgetmässiga överväganden visserligen kan ligga till grund för en medlemsstats socialpolitiska val och påverka arten och omfattningen av de åtgärder som staten önskar vidta, men de utgör inte i sig ett mål för socialpolitiken och kan därmed inte motivera att staten underlåter att vidta några som helst åtgärder för att förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar i den mening som avses i klausul 5.1 i ramavtalet (dom av den 25 oktober 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

92 Härav följer att även om rent ekonomiska överväganden kan motivera antagandet av lagar om statsbudgeten som förbjuder anordnandet av anställningsförfaranden inom den offentliga sektorn, kan de inte inskränka eller upphäva det skydd som visstidsanställda åtnjuter enligt direktiv 1999/70, vilket bland annat omfattar minimikraven i klausul 5 i ramavtalet.

93 Mot denna bakgrund ska den femte frågan besvaras enligt följande. Klausul 5.1 i ramavtalet ska tolkas så, att rent ekonomiska överväganden, hänförliga till den ekonomiska krisen år 2008, inte kan motivera att det i nationell rätt inte har införts några bestämmelser om åtgärder för att förhindra och beivra användandet av på varandra följande visstidsanställningar.

Rättegångskostnader

94 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 (sjunde 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 så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den tolkats i nationell rättspraxis, enligt vilken det dels, i väntan på avslutandet av de anställningsförfaranden som inletts för att permanent tillsätta de lediga tjänster som innehas av arbetstagare inom den offentliga sektorn, är tillåtet att förnya visstidsanställningar, utan att det anges någon bestämd frist för när dessa förfaranden ska avslutas, dels både är förbjudet att likställa dessa arbetstagare med ”arbetstagare som har en icke-fast tillsvidareanställning” och att bevilja ersättning till dem. Det förefaller nämligen som om den nationella lagstiftningen, med förbehåll för de kontroller som det ankommer på**

den hänskjutande domstolen att göra, inte innehåller några bestämmelser om åtgärder som syftar till att förhindra och, i förekommande fall, beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar.

2) **Klausul 5.1 i ramavtalet om visstidsarbete, undertecknat den 18 mars 1999, som återfinns i bilagan till direktiv 1999/70 ska tolkas så, att rent ekonomiska överväganden, hänförliga till den ekonomiska krisen år 2008, inte kan motivera att det i nationell rätt inte har införts några bestämmelser om åtgärder för att förhindra och beivra användandet av på varandra följande visstidsanställningar.**

Underskrifter