

Information om opfølgningen på den klage, der er registreret med referencen CHAP(2013)2870

Europa-Kommissionen henviser til en række klager, den har modtaget, over muligt misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i den italienske offentlige sektor.

De berørte arbejdstagere er:

- personale i italienske opera- og orkesterfonde
- tidsbegrænsede kontrakter indgået med lærere og administrativt og teknisk hjælpepersonale for at besætte midlertidigt ledige stillinger
- tidsbegrænsede kontrakter indgået med sundhedsfagligt personale, herunder ledere, i det nationale sundhedssystem
- tidsbegrænsede kontrakter indgået med arbejdstagere inden for videregående uddannelse i kunst, musik og dans (AFAM), for hvilke tilsynsmyndigheden er Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) - Ministeriet for Uddannelse, Universiteter og Forskning
- tidsbegrænsede kontrakter i henhold til lov nr. 240 af 30. december 2010. Lov nr. 240 af 30. december 2010 indeholder regler for universiteternes organisation, akademisk personale og deres ansættelse
- ansættelsesforhold mellem landbrugsmedarbejdere og arbejdstagere med tidsbegrænsede kontrakter som defineret i artikel 12, stk. 2, i lovdekret nr. 375 af 11. august 1993
- indkaldelse af frivillige i det nationale brandvæsen.

Gældende EU-ret

I henhold til § 5, stk. 1, i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået mellem EFS, UNICE og CEEP, og som findes i bilaget til direktiv 1999/70/EF ("rammeaftalen")¹, skal medlemsstaterne for at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold fastsætte, medmindre der allerede findes tilsvarende retsregler, bestemmelser, som regulerer et eller flere af følgende forhold:

- a) objektive omstændigheder, der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold
- b) den maksimale samlede varighed af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller arbejdsforhold
- c) antallet af gange sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold kan fornys.

Overholdelsen af rammeaftalens § 5, stk. 1, kræver, at det konkret efterprøves, at fornyelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold har til formål at dække midlertidige behov, og at en national bestemmelse ikke anvendes til at dække arbejdsgiverens faste og varige personalebehov².

¹ Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT L 175 af 10.7.1999, s. 43).

² Se i denne forbindelse dom af 26. januar 2012, *Kücük*, C-586/10, EU:C:2012:39, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 26. november 2014, *Mascolo m.fl.*, C-22/13, C-61/13, C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 101.

I september 2016 indgav en italiensk civil domstol (*Tribunale di Trapani*) en anmodning om præjudiciel afgørelse til Den Europæiske Unions Domstol ("EU-Domstolen") i sag C-494/16, *Santoro* med anmodning om vejledning om, hvorvidt italiensk ret yder effektiv beskyttelse – navnlig en rimelig godtgørelse - til offentligt ansatte, hvis rettigheder i henhold til rammeaftalens § 5, stk. 1, er blevet tilsidesat³.

Dette spørgsmål opstod i en kontekst, hvor de nationale regler i denne henseende blev anvendt forskelligt på private og offentligt ansatte. Hvis en arbejdstager er beskæftiget i den private sektor ud over den frist, der er fastsat i kontrakten, eller ud over den maksimale frist på 36 måneder, indeholder den italienske lovgivning en bestemmelse om automatisk ændring af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt til en tidsubegrænset kontrakt i den private sektor. I modsætning hertil er godtgørelse for så vidt angår offentligt ansatte begrænset til et fast beløb og betaling af erstatning for tabet af gunstige muligheder

EU-Domstolen bekræftede i sin dom af 7. marts 2018, at medlemsstaterne kan have forskellige bestemmelser vedrørende misbrug af anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede arbejdskontrakter i den offentlige sektor, forudsat at der findes andre effektive foranstaltninger.

EU-Domstolen bekræftede også, at eftersom der ikke er nogen retlig forpligtelse til at ændre tidsbegrænsede ansættelseskontrakter til tidsubegrænsede kontrakter for arbejdstagere i den offentlige sektor (eftersom sidstnævnte skal bestå en almindelig udvælgelsesprøve, før de kan få en tidsubegrænset kontrakt), er disse arbejdstagere ikke berettigede til den erstatning for manglende ændring af tidsbegrænsede ansættelsesforhold til et tidsubegrænset ansættelsesforhold, som ansatte i den private sektor er berettigede til. Offentligt ansatte bør dog være berettigede til erstatning for tab af muligheder. Beregningen af denne kompensation er overladt til den nationale ret, men EU-Domstolen har med henvisning til de vanskeligheder, der er forbundet med at påvise et tab af muligheder, angivet, at det ikke bør påhvile arbejdstageren at løfte bevisbyrden for, at dette tab af muligheder eksisterede.

En for tung bevisbyrde kan fratage en foranstaltning dens effektivitet. EU-Domstolen bemærkede, at henset til de vanskeligheder, der er forbundet med at påvise et tab af muligheder, kan en formodningsmekanisme, som har til formål at sikre, at en arbejdstager, der som følge af et misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter er gået glip af en beskæftigelsesmulighed, gives mulighed for at eliminere konsekvenserne af en sådan tilsidesættelse af EU-retten, opfylde effektivitetskravene.

EU-Domstolen henviser også til andre eksisterende foranstaltninger, som har til formål at forhindre og sanktionere misbrug af tidsbegrænsede kontrakter, såsom lederens ansvar som fastsat i artikel 36, stk. 5, i lovdekret nr. 165/2001.

EU-Domstolen konkluderer, at det påhviler den forelæggende ret at undersøge, om de sanktioner, der kan pålægges over for de offentlige myndigheder (den faste godtgørelse, erstatning for tab af muligheder og lederens ansvar), er tilstrækkeligt effektive og afskrækkende, således at det sikres, at de regler, der er vedtaget i medfør af rammeaftalen, har fuld gennemslagskraft.

EU-Domstolen henviser herved igen til betydningen af, at arbejdstageren har mulighed for at påberåbe sig en formodning om, at det påhviler staten at bevise, at den ansatte, som har været genstand for misbrug i form af gentagne tidsbegrænsede kontrakter, ikke er gået glip af en beskæftigelsesmulighed eller i tilfælde af afholdelse af en almindelig udvælgelsesprøve ikke ville være blevet udvalgt.

Afgørelsen vil i fremtiden gøre det lettere for arbejdstagere i den italienske offentlige sektor, der har været genstand for misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede arbejdskontrakter, at opnå

³ Sag C-494/16, *Santoro*, EU:C:2018:166 .

erstatning for det tab af muligheder, de har haft, som følge af disse misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede arbejdskontrakter.

Endvidere har Corte d'Appello di Trento i en særskilt sag (sag C-494/17*Rossato*)⁴, indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse til EU-Domstolen med henblik på at vejlede den i spørgsmålet om, hvorvidt lov nr. 187 af 2015 yder effektiv beskyttelse - navnlig en rimelig erstatning - til offentligt ansatte, hvis rettigheder i henhold til rammeaftalens § 5, stk. 1, er blevet tilsidesat. Den forelæggende domstol har spurgt, hvorvidt de foranstaltninger, der er fastsat i lov nr. 187 af 2015, er tilstrækkeligt effektive og tilstrækkeligt afskrækkende til at sikre, at § 5, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse har virkning.

Rossato var lærer i elleve år og to måneder på 17 tidsbegrænsede kontrakter.

Selv om det i italiensk ret, som ændret ved anstændighedsdekretet (lovdekret af 12. juli 2018, omdannet og ændret ved lov af 9. august 2018, nr. 96) fastsættes, at en person, som er ansat i den private sektor på en række tidsbegrænsede kontrakter i en samlet periode på mere end 12 måneder (og i visse tilfælde 24 måneder) anses for at være ansat på en ansættelseskontrakt på ubestemt tid, er ansatte i den offentlige sektor ikke omfattet af denne regel.

Der blev i 2005 vedtaget en italiensk lov (lov nr. 107 af 2015), med hvilken der blev indført en maksimumgrænse på 36 måneder på længden af tidsbegrænsede kontrakter fra og med den 1. september 2016, og der blev fastlagt en særlig ansættelsesprocedure for undervisningspersonale, som gør det at muligt at "stabilisere" kontrakten. Det ændrer ikke automatisk på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter til en tidsbegrænset kontrakt, men det giver mulighed for en ny tidsbegrænset kontrakt.

For offentligt ansatte fastsætter italiensk lovgivning erstatning for tab, der er lidt, på to måder, standardgodtgørelse eller erstatning for tabet af gunstige muligheder, men denne kompensation finder ikke anvendelse på skolesektoren. Begrundelsen for denne forskel synes at være, at offentligt ansatte uden for skolesektoren ikke kan drage fordel af kontraktstabilisering, mens offentligt ansatte i skolesektoren kan (dog først efter at lov nr. 107 af 2015 trådte i kraft).

Den forelæggende dommer i *Rossato*-sagen har stillet EU-Domstolen følgende spørgsmål:

"Skal [rammeaftalens] § 5, stk. 1, [...] fortolkes således, at den er til hinder for anvendelsen af bestemmelserne i artikel 1, stk. 95, 131 og 132, i [lov nr. 107/2015], som fastsætter [en ændring] af ansættelsesforholdene for tidsbegrænset ansatte lærere med hensyn til fremtiden, uden tilbagevirkende kraft og uden erstatning for tab, [som] foranstaltninger, der er forholdsmæssige, tilstrækkeligt effektive og afskrækkende, således at det sikres, at rammeaftalens regler har fuld gennemslagskraft, og der samtidig hindrer tilsidesættelse af rammeaftalen som følge af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med hensyn til tiden inden den periode, som omfattes af disse reglers [rets]virkninger?"

Af dommen, som blev afsagt af EU-Domstolen, fremgår det, at:

- Ændringen af urimelige tidsbegrænsede kontrakt i sig selv er en effektiv foranstaltning til at forhindre misbrug, og derfor indebærer rammeaftalen ikke erstatning for tab, der er lidt før ændringen.
- Selv om der i uddannelsessektoren er et særligt behov for fleksibilitet, kan medlemsstaterne ikke se bort fra forpligtelsen til at fastlægge passende foranstaltninger til behørigt at

⁴ Sag C-494/17 *Rossato*, ECLI:EU:C:2019:387.

sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter. Rammeforfølgelsen overlader det til medlemsstaterne at beslutte, hvordan de vil nå dette.

- En sådan foranstaltning, der skal sanktionere misbrug, bør være forholdsmæssig og effektiv. Medlemsstaten kan tage hensyn til en sektors behov, men den kan ikke uforholdsmæssigt begrænse den tilbagevirkende kraft af anciennitet. Anciennitet forstås i denne sammenhæng som hensyntagen til det antal år, som en arbejdstager har arbejdet på tidsbegrænsede ansættelseskontrakter på det tidspunkt, hvor den pågældende arbejdstager bliver fastansat. Datoen, hvorfra ancienniteten regnes, bør tage højde for misbruget (i dette tilfælde mere end 11 år).

Kommissionen har undersøgt italiensk national ret med hensyn til overholdelse af § 4 og 5 i rammeaftalen og er kommet til den konklusion, at den ikke overholder disse bestemmelser.

Kommissionen har derfor sendt en åbningsskrivelse til Italien den 25. juli 2019. For flere oplysninger om denne procedure henviser Kommissionen til sin pressemeddelelse af 25. juli 2019⁵.

Kommissionen vil via dette websted⁶ holde klagerne underrettet om opfølgninger, som Kommissionen beslutter at foretage i forbindelse med denne undersøgelse.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/inf_19_4251

⁶ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_en