Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 4 september 2025 *

”Begäran om förhandsavgörande – Ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP – Klausul 4 – Icke-diskrimineringsprincipen – Likabehandling i arbetslivet – Adjungerade domare (*magistrati onorari*) och ordinarie domare – Klausul 5 – Åtgärder för att förhindra och beivra missbruk som uppstår genom användandet av flera på varandra följande visstidsanställningskontrakt – Direktiv 2003/88/EG – Artikel 7 – Rätt till årlig betald semester – Artikel 31 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Bedömningsförfarande för att slutgiltigt godkännas som adjungerad domare – Avstående enligt lag från möjligheten att göra gällande anspråk som hänför sig till arbetet som adjungerad domare under tiden före bedömningsförfarandet – Förlust av den ur unionsrätten härledda rätten till årlig betald semester”

I mål C-253/24 [Pelavi] [i],

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Corte d’appello di l’Aquila (Appellationsdomstolen i Aquila, Italien) genom beslut av den 4 april 2024, som inkom till domstolen den 9 april 2024, i målet

Ministero della Giustizia

mot

NZ,

ytterligare deltagare i rättegången

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden I. Jarukaitis, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på fjärde avdelningen, samt domarna N. Jääskinen, A. Arabadjiev (referent) och R. Frendo,

generaladvokat: J. Kokott,

* Rättegångsspråk: italienska.

[i] Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av parternas verkliga namn.

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– NZ, genom P. Perna, avvocata,

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av L. Fiandaca och G. Santini, avvocati dello Stato,

– Europeiska kommissionen, genom S. Delaude och D. Recchia, båda i egenskap av ombud,

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 artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (EUT L 299, 2003, s. 9), av klausulerna 4 och 5 i ramavtalet om visstidsarbete, som ingicks den 18 mars 1999 (nedan kallat ramavtalet) och 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), samt av artiklarna 31 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan NZ, en så kallad adjungerad domare (*magistrata onoraria*), och hennes arbetsgivare, Ministero della Giustizia (Justitieministeriet, Italien). Målet avser följderna av att NZ deltog i ett bedömningsförfarande för att slutgiltigt godkännas för fortsatt tjänstgöring som sådan adjungerad domare.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Ramavtalet

3 Klausul 2 i ramavtalet har rubriken ”Räckvidd”. I punkt 1 föreskrivs följande:

”Detta avtal gäller visstidsanställda som har ett anställningskontrakt eller ett anställningsförhållande, enligt definitionerna i lagar, kollektivavtal eller praxis i varje medlemsstat.”

4 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.”

5 I klausul 5 i ramavtalet, som har rubriken ”Bestämmelser för att förhindra missbruk”, föreskrivs 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.”

Direktiv 2003/88

6 I artikel 7 i direktiv 2003/88, med rubriken ”Årlig semester”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att se till att varje arbetstagare får en årlig betald semester om minst fyra veckor i enlighet med vad som föreskrivs genom nationell lagstiftning eller praxis angående rätten till och beviljandet av en sådan semester.”

Italiensk rätt

7 I artikel 29.1–29.3, 29.5 och 29.9 i decreto legislativo n. 116 – Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magisati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57 (lagstiftningsdekret nr 116 – Reform av systemet med personer som utför domar- och åklagaruppgifter som ett adjungerat uppdrag (adjungerade domare och åklagare) och andra bestämmelser om fredsdomare och övergångsbestämmelser för adjungerade domare och åklagare i tjänst, enligt lag nr 57 av den 28 april 2016), av den 13 juli 2017 (GURI nr 177 av den 31 juli 2017, s. 1), i dess lydelse enligt legge n. 234 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il

triennio 2022–2024 (lag nr 234–2022 års statsbudget och flerårsbudgeten för åren 2022–2024), av den 30 december 2021 (GURI nr 310 av den 31 december 2021, s. 1) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 116/2017), föreskrivs följande:

”1. Personer som arbetar som adjungerade domare vid tidpunkten för detta dekrets ikraftträdande kan ansöka om att bli godkända för fortsatt arbete i denna egenskap fram till 70 års ålder.

2. Personer som arbetar som adjungerade domare vid tidpunkten för detta dekrets ikraftträdande och inte erhåller ett sådant godkännande, antingen på grund av att de inte ansökt om detta eller på grund av att de deltagit men inte blivit godkända i det bedömningsförfarande som avses i punkt 3, har, om de inte väljer att avstå, rätt till en ersättning om 2 500 euro brutto i skatteavdrag för varje tjänsteår under vilket de har hållit förhandlingar i fler än 80 dagar och om 1 500 euro brutto i skatteavdrag för varje tjänsteår under vilket de har hållit förhandlingar i färre än 80 dagar, till ett sammanlagt belopp på högst 50 000 euro brutto i skatteavdrag per domare. Vid beräkning av den ersättning som avses i föregående mening likställs en tjänstgöring som pågått i mer än sex månader med en tjänstgöring som pågått i ett år. Valet att acceptera den aktuella ersättningen innebär ett avstående från möjligheten att göra gällande några som helst ytterligare anspråk som hänför sig till att arbetet som adjungerad domare har upphört.

3. Vad gäller sådant godkännande som avses i punkt 1, ska Högsta domarrådet fatta beslut om att anordna tre olika bedömningsförfaranden vilka ska äga rum årligen under perioden 2022–2024. Dessa förfaranden rör adjungerade domare i tjänst som vid tidpunkten för detta dekrets ikraftträdande tjänstgjort

a) i mer än 16 år,

b) mellan 12 och 16 år, eller

c) i mindre än 12 år.

…

5. Ansökan om deltagande i de bedömningsförfaranden som avses i punkt 3 innebär ett avstående från möjligheten att göra gällande några som helst ytterligare anspråk som hänför sig till arbetet som adjungerad domare under tiden dessförinnan, utan att detta påverkar rätten till den ersättning som avses i punkt 2 för det fall man inte godkänns.

…

9. Personer som arbetar som adjungerade domare vid tidpunkten för detta dekrets ikraftträdande ska lämna sin tjänst om de inte ansöker om att få delta i det bedömningsförfarande som avses i punkt 3.”

8 Denna bestämmelse trädde i kraft den 1 januari 2022.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

9 NZ är sedan den 14 februari 2001 verksam som adjungerad domare vid Tribunale di Vasto (Domstolen i Vasto, Italien). Hon utnämndes till adjungerad domare för en period om inledningsvis tre år, vilken förlängdes och förnyades vart fjärde år, fram till den 13 december 2022. NZ erhöll då ett slutgiltigt godkännande för arbete som adjungerad domare fram till 70 års ålder, med stöd av artikel 29 i lagstiftningsdekret nr 116/2017, som införde en valmöjlighet för adjungerade domare som var i tjänst per den 1 januari 2022 att ansöka om att få delta i ett bedömningsförfarande för att erhålla ett slutgiltigt godkännande för arbete som adjungerad domare.

10 Under perioden den 14 februari 2001–13 december 2022 mottog NZ ersättning beräknad bland annat utifrån hur många förhandlingar hon hade hållit.

11 NZ höll inte några förhandlingar under de rättsferier som fastställs i nationell lagstiftning och som äger rum varje år under perioden den 1–31 augusti. Hon erhöll således inte någon ersättning under dessa tidsperioder.

12 NZ, som även var ledamot i advokatsamfundet, kunde fram till den 13 december 2022, parallellt med tjänsten som adjungerad domare, arbeta som advokat i en annan domkrets än den där hon var verksam som adjungerad domare.

13 Som advokat omfattades hon av det obligatoriska socialförsäkringssystem som administreras av Cassa Nazionale Forense (Nationella socialförsäkringskassan för advokater, Italien). Hon var därmed skyldig att erlägga en avgift, vars storlek berodde på inkomsterna från hennes advokatverksamhet och på hennes ersättning som adjungerad domare.

14 NZ ansåg att hon hade utsatts för olaglig särbehandling vad gäller ersättningen för hennes uppdrag som adjungerad domare innan artikel 29 i lagstiftningsdekret nr 116/2017 trädde i kraft och hennes uppdrag godkändes slutgiltigt. Hon väckte därför talan vid domstol i första instans och yrkade att hon, vad avser hennes tjänstgöring som adjungerad domare, skulle tillerkännas ställning som ”löntagare” enligt italiensk rätt eller som ”arbetstagare” enligt unionsrätten, och följaktligen ha rätt till samma ekonomiska och rättsliga behandling som arbetstagare med jämförbara uppgifter vid Justitieministeriet, inbegripet rättigheter i fråga om helgdagar, årlig semester, mamma- och sjukledighet, sjuk- och olycksfallsersättning, avgångsvederlag, socialt skydd och försäkring. Hon yrkade även ersättning för den skada hon hade lidit till följd av det påstådda åsidosättandet av skyldigheter enligt unionsrätten i fråga om semester, mammaledighet och annat skydd. NZ yrkade dessutom att förstainstansdomstolen skulle fastställa att ministeriet ingick upprepade visstidsanställningskontrakt med henne, på ett sätt som utgjorde missbruk, och förplikta ministeriet att betala ersättning för den skada NZ hade lidit till följd av detta.

15 Genom dom av den 14 mars 2022 biföll förstainstansdomstolen delvis talan. Nämnda domstol bedömde att NZ, i egenskap av adjungerad domare, skulle anses vara ”arbetstagare” i unionsrättslig mening och ha rätt till samma slags ersättning som ordinarie domare. Denna domstol bedömde dock att ställningen som arbetstagare inte kunde ge NZ rätt till att vara ansluten till socialförsäkringssystemet för tjänstemän, som administreras av Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (Nationella socialförsäkringsinstitutet, Italien) eftersom det inte fanns något offentligt anställningsförhållande. Förstainstansdomstolen förpliktade följaktligen Justitieministeriet att till NZ utge ersättning för tidsperioden före det att hon väckte talan, inom ramen för den femåriga preskriptionstiden. Domstolen bedömde dessutom att

Justitieministeriets visstidsanställningsförhållanden med NZ hade upprepats på ett sätt som utgjorde missbruk och förpliktade ministeriet att utge skadestånd till NZ med ett belopp motsvarande nio månaders ersättning för ordinarie domare.

16 Justitieministeriet överklagade förstainstansdomstolens avgörande till Corte d'appello di L'Aquila (Appellationsdomstolen i Aquila, Italien), som är hänskjutande domstol i detta mål. Justitieministeriet invände mot att tjänsterna som adjungerade respektive ordinarie domare var jämförbara och mot att användningen av visstidsanställningskontrakt utgjorde missbruk.

17 NZ framställde ett anslutningsöverklagande genom vilken hon invände mot förstainstansdomstolens bedömning av hennes anspråk som krav på arvode, och inte som skadestånd, och mot tillämpningen av en preskriptionstid på fem – och inte tio – år, som följde av denna bedömning. Hon invände även mot att hennes kvalificering som ”arbetstagare” i unionsrättslig mening inte gav henne rätt att vara ansluten till INPS.

18 Medan överklagandeförfarandet pågick slutförde NZ processen för ansökan, för adjungerade domare i tjänst per den 1 januari 2022, om deltagande i det bedömningsförfarande som avses i artikel 29.3 i lagstiftningsdekret nr 116/2017.

19 Sedan den 13 december 2022 erhåller NZ, som godkänd adjungerad domare, ett fast arvode beräknat på grundval av lönen för tjänstemän anställda vid Justitieministeriet samt domartillägg och måltidskuponger. Denna ersättning betalas även ut under rättsferierna, då NZ inte utövar någon verksamhet. Eftersom NZ hade valt att omfattas av det system som endast är till för adjungerade tjänstemän skrevs hon ut från advokatsamfundets förteckning och från den nationella socialförsäkringskassan för advokater, och hon skrevs i stället in i INPS.

20 Justitieministeriet anser att saken i det nationella målet har förfallit, med hänsyn till NZ:s deltagande i det bedömningsförfarande som avses i artikel 29.3 i lagstiftningsdekret nr 116/2017 och till att artikel 29.5 i lagstiftningsdekretet föreskriver att ett sådant deltagande innebär att adjungerade domare som godkänts efter bedömningsförfarandet avstår enligt lag från möjligheten att göra gällande några som helst ytterligare anspråk som hänför sig till tidigare dylika uppdrag.

21 NZ har bestridit detta yrkande om fastställelse av att det saknas anledning att döma i saken och har begärt att den hänskjutande domstolen ska framställa en fråga om huruvida artikel 29 i lagstiftningsdekret nr 116/2017, i synnerhet det lagstadgade avstående som föreskrivs i punkt 5 i denna artikel, är förenlig med konstitutionen.

22 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 29.5 i lagstiftningsdekret nr 116/2017 är förenlig med klausul 4 i ramavtalet, artikel 7 i direktiv 2003/88 och artiklarna 31 och 47 i stadgan, särskilt vad avser att nämnda lagstadgade avstående påverkar den rätt till betald semester som motsvarar ordinarie domares rätt till betald semester. Den hänskjutande domstolen finner det lämpligt att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen i detta avseende, med hänsyn till att dessa bestämmelser har direkt effekt och att den hänskjutande domstolen följaktligen har befogenhet att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som strider mot en regel med sådan effekt.

23 Därutöver vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 29.5 i lagstiftningsdekret nr 116/2017 uppfyller de krav som följer av klausul 5.1 i ramavtalet. Den hänskjutande domstolen anser att det är lämpligt att begära förhandsavgörande från EU-domstolen även i detta avseende,

eftersom ett svar från EU-domstolen på den andra frågan skulle göra det lättare att bedöma behovet av att hänskjuta frågan om huruvida den aktuella nationella bestämmelsen är förenlig med konstitutionen till Corte costituzionale (Författningsdomstolen, Italien).

24 Mot denna bakgrund beslutade Corte d'appello di L'Aquila (Appellationsdomstolen i Aquila) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1. Utgör artiklarna 31.1 och 47 i [stadgan], artikel 7 i direktiv 2003/88 och klausul 4 i [ramavtalet] hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en adjungerad domare som kvalificeras som arbetstagare och visstidsanställd, om denne får fortsatt godkännande för uppdraget fram till 70 års ålder, förlorar rätten till betald semester med avseende på perioden före godkännandet?

2. Utgör klausul 5.1 i [ramavtalet] hinder för en nationell lagstiftning vilken – som en beivrande åtgärd mot missbruk av visstidsanställningsförhållanden – stadgar dels att en adjungerad domare ska få fortsatt godkännande för uppdraget fram till 70 års ålder, under förutsättning att denne med godkänt resultat genomgår ett bedömningsförfarande som inte är ett uttagningsprov, dels att en adjungerad domare – om denne inte klarar bedömningsförfarandet – har rätt till en ekonomisk ersättning, varvid den adjungerade domaren i båda fall avstår från alla tidigare intjänade rättigheter?”

Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

25 Den italienska regeringen har bestridit att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

26 Den har gjort gällande att Giudice di pace di Fondi (Fredsdomaren i Fondi, Italien) redan har ställt identiska frågor, avseende samma nationella bestämmelser som i förevarande nationella mål, till EU-domstolen i sin begäran om förhandsavgörande framställd i mål C-548/22. Den italienska regeringen anser, av huvudsakligen processekonomiska hänsynstaganden, att den aktuella begäran om förhandsavgörande inte är till någon nytta och att det nationella målet bör vilandeförklaras i avvaktan på EU-domstolens svar i mål C-548/22,

27 Vidare har den hänskjutande domstolen inte påvisat något samband mellan de unionsrättsliga principer som den hänvisar till och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet.

28 Slutligen är den andra frågan hypotetisk, eftersom den avser en annan situation än NZ:s situation i det nationella målet, i och med att NZ har klarat av de muntliga proven i bedömningsförfarandet och således inte kan dra fördel av den ekonomiska ersättning som nämns i frågan, vilken man har rätt till om man inte klarar av detta förfarande.

29 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Det följer av fast rättspraxis att enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är

följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 17 september 2020, Burgo Group, C-92/19, EU:C:2020:733, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

30 Härav följer att frågor som rör tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. En tolkningsfråga 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 frågeställningen är hypotetisk 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 17 september 2020, Burgo Group, C-92/19, EU:C:2020:733, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

31 För att EU-domstolen ska kunna ge en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen krävs det enligt artikel 94 c i EU-domstolens rättegångsregler bland annat att begäran om förhandsavgörande innehåller en redogörelse för de skäl som fått den hänskjutande domstolen att undra över tolkningen eller giltigheten av vissa unionsbestämmelser samt för det samband som den hänskjutande domstolen har funnit mellan unionsbestämmelserna och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet (dom av den 27 april 2023, AxFina Hungary, C-705/21, EU:C:2023:352, punkt 26).

32 EU-domstolen erinrar för det första om att omständigheterna i det mål som avgjordes genom domen av den 12 september 2024, Presidenza del Consiglio dei ministri m.fl. (Ersättning till arvoderade domare och åklagare) (C-548/22, EU:C:2024:730), i vilken EU-domstolen förklarade att begäran om förhandsavgörande inte kunde tas upp till sakprövning, förvisso är jämförbara med de omständigheter som är föremål för prövning i förevarande mål, och att dessa två mål tar upp liknande frågor. Mot bakgrund av i synnerhet den fasta rättspraxis som det hänvisas till i punkterna 29 och 30 ovan, och med förbehåll för att de krav som följer därav är uppfyllda, står det emellertid den nationella domstolen fritt att framställa en begäran om förhandsavgörande avseende tolkningen av unionsbestämmelser som är av betydelse för att den nationella domstolen ska kunna avgöra målet. Att det föreligger fast rättspraxis avseende ett visst unionsrättsligt spörsmål kan förvisso föranleda EU-domstolen att meddela ett beslut med stöd av artikel 99 i rättegångsreglerna, men det påverkar inte på något sätt frågan huruvida en begäran om förhandsavgörande kan upptas till prövning för det fall en nationell domstol beslutar att inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning begära ett sådant avgörande från EU-domstolen med stöd av artikel 267 FEUF (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 49).

33 För det andra redogör den hänskjutande domstolen i tillräcklig utsträckning för det samband som den har konstaterat mellan de unionsbestämmelser som den begär att EU-domstolen ska tolka och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen har nämligen på ett motiverat sätt uttryckt osäkerhet dels om huruvida NZ – med hänsyn till klausul 4 i ramavtalet, artikel 7 i direktiv 2003/88 och artikel 31 i stadgan – kan fråntas den rätt till betald semester som tillkommer varje arbetstagare, dels om huruvida det i det nationella målet aktuella bedömningsförfarandet är förenligt med klausul 5.1 i ramavtalet.

34 Den hänskjutande domstolen har dock inte på ett tillräckligt konkret sätt förklarat vare sig varför en tolkning av artikel 47 i stadgan är nödvändig för att den ska kunna avgöra målet eller vilket sambandet är mellan den artikeln och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet, särskilt med hänsyn dels till att det nationella målet avser NZ:s utövande av rätten till årlig

betald semester och lagligheten av mekanismen för att förhindra och beivra missbruk av flera på varandra följande visstidsanställningsförhållanden, dels till att NZ har väckt talan vid nationell domstol som är behörig att slå vakt om dessa rättigheter.

35 Vad för det tredje gäller påståendet om att den andra frågan är hypotetisk – vilket otvetydigt framgår av beslutet om hänskjutande – vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den åtgärd som ålägger adjungerade domare som ansöker om att få delta i bedömningsförfarandet att avstå alla rättigheter som är hänförliga till tiden före detta förfarande, i synnerhet rätten till årlig betald semester, är förenligt med unionsrätten. Det föreligger ett uppenbart samband mellan den begärda tolkningen av unionsrätten och saken i det nationella målet, med hänsyn till att NZ i enlighet med den aktuella nationella lagstiftningen tvingades avstå denna rätt till årlig betald semester när hon ansökte om att få delta i det förfarandet. Den andra frågan är således inte hypotetisk vad gäller den omständigheten att rätten till årlig betald semester gått förlorad.

36 Det är emellertid utrett att NZ klarade av bedömningsförfarandet och slutgiltigt godkändes som adjungerad domare. Den hänskjutande domstolens frågor om förfarandets utformning och om den nationella lagstiftning som föreskriver att ekonomisk ersättning ska utgå till den som inte klarar bedömningsförfarandet är således inte aktuella i det nationella målet. Den andra frågan är därmed hypotetisk vad avser dessa två frågor.

37 Av det ovan anförda följer att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning, med undantag för den andra frågan vad avser utformningen av förfarandet för att bedöma adjungerade domare för slutgiltigt godkännande som sådana samt den ekonomiska ersättning som ska utgå till den som inte uppnår godkänt resultat under detta förfarande.

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

38 Det följer av fast rättspraxis att det enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits (dom av den 30 april 2025, Genzyński, C-278/24, EU:C:2025:299, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

39 I förevarande fall finns det ett nära samband mellan de två frågor som den hänskjutande domstolen har ställt. Frågorna avser nämligen adjungerade domares rättigheter som de inte längre kan göra gällande efter att ha blivit godkända som sådana efter ett bedömningsförfarande. Därmed avser den första frågan tolkningen av klausul 4 i ramavtalet, artikel 7 i direktiv 2003/88 och artikel 31 i stadgan, i synnerhet förlusten av rätt till betald semester under tidsperioden före detta godkännande, medan den andra frågan avser tolkningen av klausul 5 i ramavtalet och, mer allmänt, avståendet av varje rättighet som härrör från denna föregående tidsperiod.

40 För det första har den hänskjutande domstolen, vad gäller de bestämmelser som tas upp i frågorna, påpekat att bedömningsförfarandet utgör en åtgärd som vidtagits med anledning av Europeiska kommissionens påstötningar och domen av den 16 juli 2020, Governo della Repubblica italiana (Italienska fredsdomares ställning) (C-658/18, EU:C:2020:572).

Bedömningsförfarandet är i detta avseende tänkt att genomföra åtagandet enligt klausul 5.1 i ramavtalet om att vidta ändamålsenliga åtgärder för att förhindra och beivra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt.

41 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida bedömningsförfarandet är tillräckligt avskräckande för att kunna anses utgöra en åtgärd som beivrar missbruk av sådana kontrakt, i den mening som avses i klausul 5.1, och följaktligen huruvida bedömningsförfarandet uppfyller kraven i den bestämmelsen, såsom den tolkats av EU-domstolen.

42 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att den i det nationella målet aktuella lagstiftningen gav NZ möjlighet till stabilisering av sin ställning och till garantier för tidsperioden efter denna stabilisering, i likhet med de reformer som prövades i 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), och dom av den 8 maj 2019, Rossato och Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387). Till skillnad från de reformerna föreskriver den nu aktuella lagstiftningen emellertid att ansökan om deltagande i ett bedömningsförfarande innebär ett avstående för adjungerade domares del från möjligheten att göra gällande några ytterligare anspråk som hänför sig till det adjungerade uppdraget under tiden före förfarandet, och följaktligen ett avstående från att kunna göra principen om icke-diskriminering enligt klausul 4 i ramavtalet gällande till stöd för sitt anspråk.

43 Den hänskjutande domstolen vill således få klarhet i huruvida nämnda lagstiftning är förenlig med den bestämmelse som den avser att genomföra, det vill säga klausul 5 i ramavtalet – som syftar till att förhindra och beivra missbruk som uppstår genom användandet av flera på varandra följande visstidsanställningskontrakt – jämförd med klausul 4 i ramavtalet, samt med artikel 7 i direktiv 2003/88, vilken ger uttryck för den rätt till årlig betald semester som säkerställs i artikel 31.2 i stadgan och som en arbetstagare kan göra gällande gentemot sin arbetsgivare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 november 2023, Keolis Agen, C-271/22–C-275/22, EU:C:2023:834, punkt 28). Det är därför lämpligt att pröva frågorna i begäran om förhandsavgörande gemensamt.

44 Även om den hänskjutande domstolen i den första tolkningsfrågan har nämnt artikel 31.1 i stadgan, i vilken det slås fast att varje arbetstagare har rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden, framgår det av beslutet om att begära förhandsavgörande och av sammanhanget för frågan att begäran i själva verket avser punkt 2 i artikel 31.

45 För det andra följer det förvisso av hur den hänskjutande domstolens frågor är formulerade att de avser artikel 29.5 i lagstiftningsdekret nr 116/2017, som ålägger adjungerade domare vilka ansöker om att få delta i bedömningsförfarandet att avstå från varje rättighet som hänför sig till det adjungerade uppdraget före ansökan. Den hänskjutande domstolen har emellertid i skälen till beslutet om att begära förhandsavgörande särskilt angett avståendet av den rätt till årlig betald semester som adjungerade domare – till skillnad från ordinarie domare – inte åtnjuter under rättsferierna.

46 Vad gäller denna rätt till årlig betald semester anser den hänskjutande domstolen nämligen att NZ befinner sig i en situation som är jämförbar med den som ordinarie domare befinner sig i. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att NZ, i egenskap av ”arbetstagare” och ”visstidsanställd”, hade vunnit bifall för sitt yrkande om ersättning för rättsferieperioden innan den aktuella lagstiftningen trädde i kraft, med förbehåll för tillämpningen av relevanta preskriptionsregler.

47 Vad däremot gäller rätten till socialt skydd anser den hänskjutande domstolen att adjungerade domares och ordinarie domares situationer inte är jämförbara och att en eventuell särbehandling under alla omständigheter skulle vara rättfärdigad.

48 Mot bakgrund av dessa inledande överväganden ska EU-domstolen således pröva endast en av de aspekter av den aktuella nationella lagstiftningen som den hänskjutande domstolen har framhållit i sitt beslut om att begäran ett förhandsavgörande, nämligen kravet på att avstå från rätten till årlig betald semester för perioden före bedömningsförfarandet.

49 Den hänskjutande domstolen ska följaktligen anses ha ställt sina frågor, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida klausul 5.1 i ramavtalet, jämförd med klausul 4 i ramavtalet, artikel 7 i direktiv 2003/88 och artikel 31.2 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, vars syfte är att beivra missbruk som uppstår genom användandet av flera på varandra följande visstidsanställningskontrakt och som kräver att adjungerade domare i tjänst, för att få ansöka om att delta i ett bedömningsförfarande för att bli godkända för tjänstgöring i denna egenskap fram till dess att de fyller 70 år, avstår den ur unionsrätten härledda rätten till årlig betald semester som hänför sig till det adjungerade uppdraget under tiden dessförinnan.

Prövning i sak

50 För att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden är medlemsstaterna, enligt klausul 5.1 i ramavtalet, skyldiga att införa minst en av de uppräknade åtgärderna när det i nationell rätt inte finns likvärdiga lagstadgade åtgärder (dom av den 8 maj 2019, Rossato och Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

51 Härigenom fastställs ett allmänt mål för medlemsstaterna i klausul 5.1 i ramavtalet, bestående i att förebygga 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 inverkar menligt på ramavtalets syfte och ändamålsenliga verkan (dom av den 8 maj 2019, Rossato och Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

52 När det i unionsrätten, såsom i förevarande fall, inte föreskrivs några särskilda bestämmelser om påföljder för fall där missbruk 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 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya och Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 och C-332/22, EU:C:2024:496, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

53 Av detta följer att det vid missbruk som uppstår genom användandet av flera på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden måste finnas möjlighet att tillämpa en åtgärd som innebär effektiva och likvärdiga garantier för arbetstagarnas skydd, för att på lämpligt sätt beivra missbruket och undanröja följderna av åsidosättandet av unionsrätten (dom av den 8 maj 2019, Rossato och Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

54 Det ska påpekas att det inte är EU-domstolens uppgift att uttala sig om tolkningen av nationell rätt. Detta ankommer uteslutande på den hänskjutande domstolen eller, i förekommande fall, på behöriga nationella domstolar vilka ska fastställa huruvida de krav som angetts i punkterna 50–53 ovan uppfylls genom bestämmelserna i tillämplig nationell lagstiftning (se, för ett liknande resonemang, 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 81).

55 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 beivra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden och för att undanröja följderna av sådant missbruk. EU-domstolen kan emellertid i sitt förhandsavgörande, i förekommande fall, bidra med preciseringar för att vägleda den hänskjutande domstolen vid dennas bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkterna 82 och 83 och där angiven rättspraxis).

56 EU-domstolen har tidigare betonat att ramavtalet inte stadgar någon allmän skyldighet för medlemsstaterna att föreskriva att avtal om visstidsanställning ska omvandlas till avtal om tillsvidareanställning. Enligt ramavtalets klausul 5.2 är det nämligen i princip medlemsstaterna som ska fastställa under vilka förutsättningar visstidsanställningar ska betraktas som tillsvidareanställningar. Härav följer att ramavtalet inte föreskriver under vilka förutsättningar avtal om tillsvidareanställning 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).

57 Det framgår av denna bestämmelse att medlemsstaterna har rätt att, för att förhindra eller beivra missbruk som uppstår genom användandet av flera på varandra följande visstidsanställningskontrakt, omvandla visstidsanställningar till tillsvidareanställningar, eftersom den anställningstrygghet som de sistnämnda innebär utgör en betydande del av skyddet för arbetstagare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2019, Rossato och Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punkt 39).

58 EU-domstolen har således slagit fast att en obligatorisk lagstiftning som föreskriver att anställningsförhållandet, i fall av missbruk som uppstår genom användandet av visstidsanställningskontrakt, ska omvandlas till en tillsvidareanställning, utan att någon ekonomisk ersättning ska utgå, utgör en effektiv åtgärd som beivrar sådant missbruk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2019, Rossato och Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

59 Det ställs därmed inte upp något krav i rättspraxis på samlade åtgärder. Inte heller kräver principen om full ersättning för liden skada eller proportionalitetsprincipen betalning av skadestånd i bestraffande syfte. Dessa principer innebär nämligen att medlemsstaterna ska tillhandahålla tillräcklig ersättning som inte bara är symbolisk, men utan att för den skull gå utöver vad som kan betraktas som en fullständig gottgörelse (dom av den 8 maj 2019, Rossato och Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punkterna 41, 42 och 43 och där angiven rättspraxis).

60 Ramavtalet föreskriver således inte någon skyldighet för medlemsstaterna att, vid missbruk som uppstår genom användandet av visstidsanställningskontrakt, utöver omvandlingen av visstidsanställningen till en tillsvidareanställning, även föreskriva en rätt till ersättning (dom av den 8 maj 2019, Rossato och Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punkt 45).

61 I förevarande fall har den italienska regeringen understrukit att målet med den aktuella nationella lagstiftningen är att ge adjungerade domare i tjänst tillgång till alla de garantier som löntagare åtnjuter, genom att ge sådana domare möjlighet att kvarbli i tjänst fram till dess att de fyller 70 år, förutsatt att de med godkänt resultat klarar av ett bedömningsförfarande som syftar till att bekräfta att förutsättningarna för att utöva domarämbetet fortfarande är uppfyllda, i enlighet med rättspraxis från Corte costituzionale (Författningsdomstolen).

62 För det första framgår det av beslutet om hänskjutande att NZ med godkänt resultat klarade av ett bedömningsförfarande för att bli slutgiltigt godkänd som adjungerad domare enligt nämnda lagstiftning.

63 För det andra höll NZ, under tiden före sitt slutgiltiga godkännande, inte några förhandlingar under de årliga rättsferieperioderna på den domstol där hon arbetade som adjungerad domare. Hon mottog heller inte någon ersättning för dessa perioder.

64 För det tredje innebär en ansökan om att få delta bedömningsförfarandet att man avstår den rätt till årlig betald semester, för tidsperioden före det slutgiltiga godkännandet, som garanteras i artikel 7 i direktiv 2003/88 och i artikel 31.2 i stadgan.

65 Enligt den italienska regeringen utgör ett avstående ”från möjligheten att göra gällande några som helst ytterligare anspråk”, och således från rätten till årlig betald semester med avseende på en tidigare tidsperiod, en lämplig eftergift mot att bli slutgiltigt godkänd som adjungerad domare, med hänsyn till att man genom att klara av bedömningsförfarandet inte bara kan stabilisera det tidigare anställningsförhållandet, utan faktiskt stabiliserar anställningsförhållandet. Att avstå från möjligheten att göra tidigare anspråk gällande är således en direkt konsekvens av ”gottgörelse in natura” som lämnas till adjungerade domare som har godkänts.

66 Den italienska regeringen har även gjort gällande att det är lämpligt att förhindra omvänd diskriminering med avseende på ordinarie domare, på vilka principerna om uttagningsprov och domarämbetets exklusivitet är fullt ut tillämpliga.

67 Det ska i detta avseende erinras om att det i klausul 4.1 i ramavtalet, såvitt gäller anställningsvillkor, föreskrivs ett förbud mot att behandla visstidsanställda mindre förmånligt än jämförbara tillsvidareanställda enbart på grund av att de utövar en verksamhet på grundval av ett avtal om visstidsanställning, om detta inte motiveras på objektiva grunder (dom av den 27 juni 2024, Peigli, C-41/23, EU:C:2024:554, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

68 För det fall det fastställs att adjungerade domare, såsom NZ i det nationella målet, befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för ordinarie domare – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma – ska det prövas huruvida det finns en objektiv grund som motiverar en dylik särbehandling (dom av den 27 juni 2024, Peigli, C-41/23, EU:C:2024:554, punkt 50).

69 Enligt den hänskjutande domstolen finns det inte någon grund för att inte bevilja några betalda semesterdagar till adjungerade domare.

70 Därutöver har EU-domstolen redan slagit fast att förekomsten av ett förfarande för rekrytering genom uttagningsprov för ordinarie domare i syfte att ge dem tillträde till domarämbetet, vilket därmed inte är tillämpligt vid rekrytering av adjungerade domare, gör det möjligt att utesluta de sistnämnda från att fullt ut åtnjuta de rättigheter som ordinarie domare har. Även om vissa skillnader i behandling kan motiveras av de olika kvalifikationer som krävs och av arten av de arbetsuppgifter som ordinarie domare ska utföra, kan det dock inte, mot bakgrund av klausul 4 i ramavtalet, godtas att adjungerade domare helt utesluts från systemet med betald semester (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 2024, Peigli, C-41/23, EU:C:2024:554, punkterna 53 och 54 och där angiven rättspraxis).

71 Denna rättighet fastställs nämligen i artikel 7.1 i direktiv 2003/88, som anger att ”[m]edlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att se till att varje arbetstagare får en årlig betald semester om minst fyra veckor”.

72 Det följer av fast rättspraxis att bestämmelsen återspeglar och konkretiserar den grundläggande rätten till årlig betald semester, vilken stadfästs i artikel 31.2 i stadgan (dom av den 9 november 2023, Keolis Agen, C-271/22–C-275/22, EU:C:2023:834, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

73 Rätten till årlig betald semester, som tillerkänns varje arbetstagare enligt artikel 31.2 i stadgan, är till själva sin existens både tvingande och ovillkorlig, då det inte är nödvändigt att konkretisera bestämmelsen genom bestämmelser i unionsrätten eller nationell lagstiftning; de sistnämnda bestämmelserna är nämligen endast avsedda att ange den exakta varaktigheten av den årliga betalda semestern och, i förekommande fall, villkoren för utövandet av denna rätt. Av detta följer att denna bestämmelse i sig är tillräcklig för att ge arbetstagare en rätt som i sig kan åberopas i en tvist med deras arbetsgivare i en situation som omfattas av unionsrätten och därmed av stadgans tillämpningsområde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, punkt 74).

74 Klausul 4 i ramavtalet, artikel 7 i direktiv 2003/88 och artikel 31.2 i stadgan utgör således hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken adjungerade domare – i motsats till vad samma lagstiftning föreskriver för ordinarie domare – i en jämförbar situation inte har rätt till ersättning under de semesterperioder då det inte bedrivits någon rättskipande verksamhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 2024, Peigli, C-41/23, EU:C:2024:554, punkt 59).

75 Av detta följer, såsom framgår av den rättspraxis som anges i punkterna 53 och 57 ovan, att en nationell lagstiftning, för att uppfylla rekvisiten i klausul 5.1 i ramavtalet, måste föreskriva effektiva garantier för att beivra missbruk som uppstår genom användandet av flera på varandra följande visstidsanställningskontrakt och för att undanröja följderna av sådant missbruk. Därvidlag utgör en omvandling av visstidsanställning till en tillsvidareanställning i princip ett effektivt beivrande av sådant missbruk.

76 Såsom framgår av punkt 73 i förevarande dom är rätten till årlig betald semester en subjektiv rättighet som tillkommer varje arbetstagare och som unionsrätten tillerkänner arbetstagare på ett tvingande och ovillkorligt sätt.

77 Klausul 5.1 i ramavtalet kan således inte tolkas så, att tillämpningen av en medlemsstats åtgärder för att beivra missbruk som uppstår genom användandet av flera på varandra följande visstidsanställningskontrakt och för att undanröja följderna av sådant missbruk kan inbegripa ett krav på att arbetstagaren i fråga avstår en rättighet som vederbörande har enligt unionsrätten genom tillämpning av klausul 4 i ramavtalet. Tillämpningsområdena för klausulerna 5.1 och 4 i ramavtalet är nämligen autonoma och avser beivrandet av sådant missbruk respektive säkerställandet av likabehandling av arbetstagare när de arbetar på grundval av ett visstidsanställningsförhållande.

78 Nationell lagstiftning som beivrar missbruk som uppstår genom användandet av flera på varandra följande visstidsanställningsförhållanden genom att ge en adjungerad domare möjlighet att omvandla sin anställning till tillsvidareanställning får därför inte inbegripa ett krav på att vederbörande avstår sina rättigheter enligt unionsrätten.

79 Mot bakgrund av det ovan anförda ska frågorna besvaras enligt följande. Klausul 5.1 i ramavtalet, jämförd med klausul 4 i ramavtalet, artikel 7 i direktiv 2003/88 och artikel 31.2 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, vars syfte är att beivra missbruk som uppstår genom användandet av flera på varandra följande visstidsanställningskontrakt och som kräver att adjungerade domare i tjänst, för att få ansöka om att delta i ett bedömningsförfarande för att bli godkända för tjänstgöring i denna egenskap fram till dess att de fyller 70 år, avstår den ur unionsrätten härledda rätten till årlig betald semester som hänför sig till det adjungerade uppdraget under tiden dessförinnan.

Rättegångskostnader

80 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 (fjärde avdelningen) följande:

Klausul 5.1 i ramavtalet om visstidsarbete, som ingicks den 18 mars 1999 och 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, jämförd med klausul 4 i ramavtalet, artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden och artikel 31.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,

ska tolkas så,

att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, vars syfte är att beivra missbruk som uppstår genom användandet av flera på varandra följande visstidsanställningskontrakt och som kräver att adjungerade domare i tjänst, för att få ansöka om att delta i ett bedömningsförfarande för att bli godkända för tjänstgöring i denna egenskap fram till dess att de fyller 70 år, avstår den ur unionsrätten härledda rätten till årlig betald semester som hänför sig till det adjungerade uppdraget under tiden dessförinnan.

Underskrifter