



30.5.2018

MEDDELANDE TILL LEDAMÖTERNA

Ärende: Framställning nr 0411/2016, ingiven av Davide Barnabà, italiensk medborgare, om upprepad förnyelse av tidsbegränsade anställningsavtal av regionen Sicilien (Italien) och dess brott mot direktiv 1999/70/EG

Framställning nr 0413/2016, ingiven av A. T., italiensk medborgare, om upprepad förnyelse av tidsbegränsade anställningsavtal av regionen Sicilien (Italien) och dess brott mot direktiv 1999/70/EG

Framställning nr 0422/2016, ingiven av Paola Mangano, italiensk medborgare, om upprepad förnyelse av tidsbegränsade anställningsavtal av regionen Sicilien (Italien) och dess brott mot direktiv 1999/70/EG

Framställning nr 0429/2016, ingiven av R.C., italiensk medborgare, om upprepad förnyelse av tidsbegränsade anställningsavtal av Siciliens regionala myndigheter och deras brott mot direktiv 1999/70/EG

1. Sammanfattning av framställning nr 0411/2016

Framställaren har varit anställd i 15 år som vikarie i civilförvarssektorn i regionen Sicilien. I detta sammanhang hävdar han att regionen har brutit mot direktiv 1999/70/EG genom att förnya tidsbegränsade anställningsavtal – för utförandet av samma funktioner – under en period av mer än 36 månader i följd.

Sammanfattning av framställning nr 0413/2016

Framställaren har varit anställd i 15 år som vikarie i civilförvarssektorn i regionen Sicilien. I detta sammanhang hävdar han att regionen har brutit mot direktiv 1999/70/EG genom att förnya tidsbegränsade anställningsavtal – för utförandet av samma funktioner – under en period av mer än 36 månader i följd.

Sammanfattning av framställning nr 0422/2016

Framställaren har varit anställd i 15 år som vikarie i civilförvarssektorn i regionen Sicilien. I detta sammanhang hävdar han att regionen har brutit mot direktiv 1999/70/EG genom att förnya tidsbegränsade anställningsavtal – för utförandet av samma funktioner – under en period av mer än 36 månader i följd.

Sammanfattning av framställning nr 0429/2016

Framställaren har under de 15 senaste åren innehaft en befattning utan anställningstrygghet inom civilskyddssektorn. Han anser att de regionala myndigheterna har brutit mot direktiv 1999/70/EG genom att förnya tidsbegränsade anställningsavtal, för utförande av samma arbetsuppgifter, i mer än 36 på varandra följande månader.

2. Tillåtlighet

Framställningarna nr 0411/2016, 0413/2016 och 0422/2016 förklarades tillåtliga den 13 mars 2015.

Framställning nr 0429/2016 förklarades tillåtlig den 15 september 2016.

Kommissionen har uppmanats att lämna upplysningar (artikel 216.6 i arbetsordningen).

3. Kommissionens svar, mottaget den 31 januari 2017

Framställningarna nr 0411/2016, 0413/2016, 0422/2016 och 0429/2016

I klausul 5.1 i det ramavtal om visstidsarbete som ingåtts av Europeiska fackliga samorganisationen, Europeiska industri- och arbetsgivarförbundet och Europeiskt centrum för offentliga företag (nedan kallat *ramavtalet*) föreskrivs det att medlemsstaterna, för att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden, ska ”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.

Europeiska unionens domstol (nedan kallad *domstolen*) har, vid tolkningen av dessa föreskrifter i ett flertal domar som berör den offentliga sektorn i Italien, framhållit att landets nationella lagstiftning inom denna sektor ”måste innehålla en effektiv åtgärd för att förhindra missbruk av på varandra följande avtal om visstidsanställning, och, i förekommande fall, beivra sådant missbruk”¹. Domstolen har dock klargjort att det inte finns något i ramavtalet som kräver att en visstidsanställning måste omvandlas till en fast anställning.²

I september 2016 ingick en italiensk tvistemålsdomstol (*Tribunale civile di Trapani*) med en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, där det begärdes vägledning om huruvida italiensk lag erbjuder tillräckligt skydd, framför allt i form av lämplig ersättning, till anställda inom den offentliga sektorn, vilkas i klausul 5.1 i ramavtalet fastställda rättigheter har utsatts

¹ Dom i de förenade målen C-362/13, C-363/13 och C-407/13, Fiamingo mot RFI SpA; domstolsbeslut i målen Affatato, EU:C:2010:574 och Papalia, EU:C:2013:873.

² Dom i mål C-212/04, Adeneler, EU:C:2006:443.

för kränkningar.¹

Kommissionen har fått ta emot hundratals klagomål om italienska offentliganställda som haft på varandra följande visstidsanställningskontrakt. Inom ramen för överträdelseförfarandet 2014/4231 pågår en diskussion mellan kommissionen och de italienska myndigheterna om hur man kan säkerställa att Italien i sin lagstiftning och praxis uppfyller ramavtalets krav. Detta är en följd av ett flertal begäranden som kommissionen framställt till de italienska myndigheterna inom ramen för EU-Pilotförfaranden under 2013, 2014 och 2015.

Slutsatser

Kommissionen har kännedom om situationen med visstidsanställningar inom Italiens offentliga sektor och har inlett överträdelseförfaranden om den. Ytterligare en begäran om förhandsavgörande är anhängig vid domstolen och handlar om huruvida italiensk lag effektivt skyddar rättigheterna för de anställda inom Italiens offentliga sektor.

4. Kommissionens svar (REV), mottaget den 30 maj 2018

Framställningarna nr 0411/2016, 0413/2016, 0422/2016 och 0429/2016

I klausul 5.1 i det ramavtal som ingåtts av Europeiska fackliga samorganisationen, Europeiska industri- och arbetsgivarförbundet och Europeiskt centrum för offentliga företag (nedan kallat *ramavtalet*)² som bifogats direktiv 1999/70/EG föreskrivs det att medlemsstaterna, för att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden, när det inte finns likvärdiga lagliga åtgärder, ska 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.

I direktiv 1999/70/EG föreskrivs inte att personer med osäker anställning har rätt att efter 36 månaders tjänst få avtal om tillsvidareanställning. Italiensk lagstiftning innehåller en sådan föreskrift, men den gäller endast för anställda inom den privata sektorn. I klausul 5 slås det bara fast vilka åtgärder medlemsstaterna är skyldiga att införa för att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt.

Efterlevnaden av klausul 5.1 i ramavtalet förutsätter att det fastställs att på varandra följande visstidsanställningskontrakt förnyas endast för att tillgodose tillfälliga behov av arbetskraft, och att en nationell bestämmelse inte används för tillgodoseende av arbetsgivarens fasta och stadigvarande behov av arbetskraft³.

De bestämmelser i lagdekret nr 368/01 som framställaren åberopar sig på har sedermera

¹ Mål C-494/16, Santoro.

² Rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP, EGT L 175, 10.7.1999, s. 43.

³ För närmare upplysningar om detta hänvisas till domarna av den 26 januari 2012 i mål C-586/10, Küçük, EU:C:2012:39, punkt 39 och av den 26 november 2014 i målen C-22/13, C-61/23, C-63/13 och C-418/13, Mascolo m.fl., EU:C:2014:2401, punkt 101.

ändrats och ersatts av lagdekret nr 81 av den 15 juni 2015. Kommissionen ser efter om detta lagdekret och Italiens hela lagstiftning om offentliganställda stämmer överens med klausul 5 i ramavtalet om visstidsanställning, där medlemsstaterna åläggs anta åtgärder för att förhindra missbruk i form av flera på varandra följande visstidsanställningskontrakt.

När det gäller frågan om ersättning för skador till följd av missbruk i form av flera på varandra följande visstidsanställningskontrakt september 2016 lämnade en italiensk tvistemålsdomstol (*Tribunale di Trapani*) in en begäran om förhandsavgörande till Europeiska unionens domstol (nedan kallad *EU-domstolen*), med begäran om vägledning om huruvida italiensk lag erbjuder tillräckligt skydd, framför allt i form av lämplig ersättning, till anställda inom den offentliga sektorn, vilkas i klausul 5.1 i ramavtalet fastställda rättigheter har utsatts för kränkningar.¹

Närmare bestämt hade EU-domstolen ombetts yttra sig om frågan om de nuvarande åtgärderna för att förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar i den italienska offentliga sektorn är effektiva, och också är likvärdiga med åtgärderna inom den privata sektorn.

Om en arbetstagare är anställd i den privata sektorn längre tid än den som anges i anställningsavtalet eller längre än maxgränsen 36 månader föreskriver italiensk lagstiftning att en visstidsanställning inom den privata sektorn automatiskt ska omvandlas till en tillsvidareanställning.

Inom den offentliga sektorn gäller inte detta. Där är åtgärderna i händelse av missbruk för närvarande en ersättning i form av ett schablonbelopp samt ersättning för förlust av gynnsamma möjligheter.

Frågan om huruvida de nuvarande åtgärderna i händelse av missbruk, dvs. ett schablonbelopp samt ersättning för förlust av gynnsamma möjligheter, enligt den italienska kassationsdomstolens tolkning, kan betraktas som ”likvärdiga och effektiva” åtgärder för att kompensera missbruk i form av på varandra följande visstidsanställningar enligt direktivet om visstidsanställning utgjorde föremålet för domen nyligen i mål C-494/16, Santoro.

I sin dom av den 7 mars 2018 i mål C-494/16, Santoro, bekräftade EU-domstolen att medlemsstaterna får behandla missbruk i form av på varandra följande visstidsanställningar på annat sätt inom den offentliga sektorn, förutsatt att det finns andra effektiva åtgärder för detta.

EU-domstolen bekräftade följande: Eftersom det inte finns någon rättslig skyldighet att omvandla visstidsanställningar till fasta anställningar för arbetstagare inom den offentliga sektorn (i och med att dessa arbetstagare måste gå igenom ett öppet uttagningsprov innan de kan bli fast anställda) har dessa arbetstagare inte rätt till någon ersättning för att sådan omvandling inte skett, vilket däremot är fallet med privatanställda. Offentliganställda bör dock ha rätt till ersättning för förlust av möjligheter. Hur ersättningen ska beräknas kvarstår som en fråga för den nationella domstolen, men genom att hänvisa till att en förlust av möjligheter är svår att påvisa har EU-domstolen antytt att det inte är arbetstagaren som ska bevisa att någon sådan möjlighet aldrig förelegat.

¹ Mål C-494/16, Santoro.

Om bevisbördan blir alltför tung kan det hända att en åtgärd förlorar sin verkan. Eftersom det är så svårt att bevisa en förlust av möjligheter konstaterade EU-domstolen att det borde räcka för att uppfylla kraven på effektivitet om det fanns en presumtionsmekanism som skulle garantera att en arbetstagare som förlorat möjligheter till följd av missbruk i form av på varandra följande visstidsanställningar inte ska behöva ta konsekvenserna av att det brutits mot unionslagstiftningen på ett sådant sätt.

EU-domstolen påpekar också att det finns andra åtgärder för förebyggande och beivrande av missbruk i form av på varandra följande visstidsanställningar, såsom ledningens ansvarsskyldighet enligt artikel 36.5 i lagstiftningsdekret nr 165/2001.

EU-domstolen drar den slutsatsen, att det är den hänskjutande domstolens sak att ta reda på om de påföljder som offentliga myndigheter kan påföras i dag (ersättning i form av ett schablonbelopp, ersättning för förlust av möjligheter och ledningens ansvarsskyldighet) är tillräckligt effektiva och avskräckande för att säkerställa att de bestämmelser som antagits med stöd av ramavtalet får full verkan. Här hänvisar domstolen än en gång till hur viktigt det är för en arbetstagare att kunna lita på att det är statens sak att bevisa att en arbetstagare som utsatts för missbruk i form av på varandra följande visstidsanställningar inte förlorat några anställningsmöjligheter eller inte skulle ha klarat ett uttagningsprov om det vederbörligen ordnats med ett sådant.

Tack vare detta blir det i framtiden lättare för italienska offentliganställda som utsatts för missbruk i form av på varandra följande visstidsanställningar att utverka ersättning för de möjligheter de förlorat till följd av detta missbruk. Framställaren kan således hänskjuta ärendet till den nationella behöriga arbetsdomstolen och kräva ersättning för den skada han lidit.

När det gäller framställarens påståenden om att ett flertal av hans grundläggande rättigheter blivit kränkta (artiklarna 1, 3, 15, 20, 21, och 31 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna) är att säga att denna stadga, såsom det står i dess artikel 51, riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Den enda rättsliga förpliktelse som unionsrätten ålägger medlemsstaterna i ovannämnda hänseende är att de ska vidta åtgärder för att förhindra missbruk i form av flera på varandra följande visstidsanställningskontrakt. Till saken hör dessutom att framställaren åberopar sig på dessa artiklar, men i sin framställning inte förebär något till stöd för sin uppfattning att italienska staten brutit mot artiklarna vid utövandet av sina skyldigheter enligt unionslagstiftningen.

Slutsatser

Kommissionen är medveten om situationen för visstidsanställda inom Italiens offentliga sektor och ser efter om Italiens lagstiftning om offentliganställda stämmer överens med klausul 5 i ramavtalet om visstidsanställning.

I den dom som nyligen avkunnades i mål C-494/16, Santoro, behandlades problemet med ersättning, och domen bör i framtiden göra det lättare för italienska offentliganställda som utsatts för missbruk i form av på varandra följande visstidsanställningar att inom det nationella rättsväsendet utverka ersättning för förlust av möjligheter.