

Sag C-192/21**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

26. marts 2021

Forelæggende ret:

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Spanien)

Afgørelse af:

9. februar 2021

Sagsøger:

Clemente

Sagsøgt:

Comunidad de Castilla y León (Dirección General de la Función Pública)

Hovedsagens genstand

Påstand om, at en tjenestemand, som har opnået adgang til den offentlige tjeneste via en procedure for konsolidering af midlertidige ansættelser, får anerkendt den lønklasse, der er knyttet til den stilling, som han beklædte, mens han arbejdede som midlertidigt ansat tjenestemand.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Genstanden for den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse er en fastlæggelse af ækvivalensen mellem det arbejde, der udføres af en midlertidigt ansat tjenestemand og en fastansat tjenestemand, med henblik på at fastslå, om der er tale om sammenlignelige arbejdstagere i henhold til § 4, stk. 1, i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, som blev indgået den 18. marts 1999 mellem de generelle tværfaglige organisationer (EFS, UNICE og CEEP), og som er indeholdt som bilag til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999. Denne ækvivalens skal navnlig undersøges i forbindelse med forfremmelsen af en

tjenestemand, der tidligere har udført arbejde som midlertidigt ansat tjenestemand, og hvor der allerede i sin tid blev taget hensyn til dette arbejde med henblik på opnåelse af status som fastansat tjenestemand.

Præjudicielle spørgsmål

A) Skal begrebet »sammenlignelig fastansat«, som anvendes i § 4, stk. 1, i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, som blev indgået den 18. marts 1999 mellem de generelle tværfaglige organisationer (EFS, UNICE og CEEP), og som er indeholdt som bilag til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999, fortolkes således, at det arbejde, som en fastansat tjenestemand har udført som midlertidigt ansat tjenestemand forud for sin fastansættelse, i forbindelse med konsolideringen af vedkommendes lønklasse skal sidestilles med det arbejde, der er udført af en anden fastansat tjenestemand?

B) Skal § 4, stk. 1, i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, som blev indgået den 18. marts 1999 mellem de generelle tværfaglige organisationer (EFS, UNICE og CEEP), og som er indeholdt som bilag til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999, fortolkes således, at både den omstændighed, at den pågældende tjenestetid allerede er taget i betragtning og medregnet i forbindelse med opnåelsen af status som fastansat tjenestemand, og udformningen af det vertikale karriereforløb for tjenestemænd i den nationale lovgivning er objektive forhold, der begrundet, at det arbejde, som en fastansat tjenestemand har udført som midlertidigt ansat tjenestemand forud for sin fastansættelse, ikke skal tages i betragtning ved konsolideringen af vedkommendes lønklasse?

Anførte EU-retlige forskrifter

§ 3 og § 4, stk. 1, i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, som blev indgået den 18. marts 1999 mellem de generelle tværfaglige organisationer (EFS, UNICE og CEEP), og som er indeholdt som bilag til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 (herefter »rammeaftalen«).

Dom af 8. september 2011, Rosado Santana (C-177/10, herefter »Rosado Santandommen«, EU:C:2011:557), præmis 46, 47, 66, 80 og 84.

Domstolens dom af 20. juni 2019, Daniel Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516), præmis 47 og 50.

Anførte nationale forskrifter

Decreto 17/2018, de 7 de junio, por el que se regula la consolidación, convalidación y conservación del grado personal (dekret nr. 17/2018 af 7.6.2018 om konsolidering, anerkendelse og opretholdelse af lønklasser) (BOCyL nr. 113 af 13.6.2018), artikel 3, 4, 5 og 6.

Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León (lov nr. 7/2005 af 24.5.2005 om den offentlige tjeneste i Castilla y León) (BOE nr. 162 af 8.7.2005), artikel 48, stk. 2, artikel 64 og artikel 69, stk. 1.

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (kongeligt lovdekret nr. 5/2015 af 30.10.2015 om den konsoliderede lov om vedtægten for offentligt ansatte) (BOE nr. 261 af 31.10.2015), artikel 16, stk. 1, artikel 24 og niende tillægsbestemmelse.

Dom af 7. november 2018 afsagt af Tribunal Supremo (øverste domstol) i kassationsappelsag 1781/2017 (3744/2018, ECLI:ES:TS:2018:3744).

Dom af 20. januar 2003 afsagt af Tribunal Supremo (øverste domstol) i kassationsappelsag 6/2002 (193/2003, ECLI:ES:TS:2003:193).

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgeren beklædte som midlertidigt ansat tjenestemand stillingen som koordinerende veterinær ved forvaltningen i Comunidad de Castilla y León (lønkasse 24) i perioden fra den 28. maj 2001 til den 21. januar 2008.
- 2 Ved bekendtgørelse nr. PAT/334/2006 af 7. marts 2006 blev der indkaldt til udvælgelsesprøver med henblik på ansættelse i den ledende videnskabelige stab, sundhedsfaggruppen (veterinærer), ved forvaltningen i Comunidad de Castilla y León inden for rammerne af proceduren for konsolidering af midlertidige ansættelser og stabilitet i ansættelsen for sundhedspersonale. I henhold til bekendtgørelsens grundlæggende norm 7, stk. 2, litra a), vurderes arbejde, der er udført som midlertidigt ansat personale i stillinger i tilknytning til den ledende videnskabelige stab, sundhedsfaggruppen (veterinærer), med 0,25 point for hver hele måneds tjeneste op til et maksimum på 40 point.
- 3 Sagsøgeren deltog i og bestod den nævnte procedure, hvorefter han blev ansat i en permanent stilling i lønkasse 22.
- 4 Den 18. marts 2019 indgav sagsøgeren en skrivelse til forvaltningen i Comunidad de Castilla y León (generaldirektoratet for den offentlige tjeneste), hvori han anmodede om at få konsolideret lønkasse 24 med henvisning til, at han som midlertidigt ansat tjenestemand havde beklædt en stilling på dette niveau.
- 5 Efter at have fået afslag på anmodningen fra forvaltningen anlagde sagsøgeren et forvaltningsretligt søgsmål, som blev afgjort ved dom af 13. januar 2020. Ved denne dom fik sagsøgeren delvist medhold, idet han alene fik anerkendt sin ret til at få konsolideret lønkasse 22, og ikke lønkasse 24, idet det blev lagt til grund, at det var førstnævnte lønkasse, der svarede til den permanente stilling, som han havde opnået som fastansat tjenestemand.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 6 Sagsøgeren har indbragt den af generaldirektoratet for den offentlige tjeneste ved Comunidad de Castilla y León truffne afgørelse for retten, idet han har påberåbt sig princippet om ikke-diskrimination, som er sikret ved rammeaftalens § 4, stk. 1, samt en af Tribunal Supremo (øverste domstol) afsagt dom, hvori det i et tilsvarende tilfælde, og på grundlag af nævnte § 4, stk. 1, blev fastslået, at det udførte arbejde som midlertidigt ansat tjenestemand skal medregnes ved konsolideringen af lønklasse.
- 7 Forvaltningen har fastholdt dels, at det i overensstemmelse med praksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol) ikke er muligt at konsolidere lønklassen for de stillinger, der er blevet beklædt som vikar eller tidsbegrænset ansat, dels at den permanente stilling, som sagsøgeren har opnået efter at have bestået udvælgelsesprøven, har en lavere lønklasse end den begærede lønklasse (lønkasse 22 mod lønklasse 24).
- 8 Forvaltningen har tilføjet, at rammeaftalens § 4 ikke sikrer ligebehandling af midlertidigt ansatte og fastansatte tjenestemænd, men at den derimod forbyder ubegrundede forskelle, og i det aktuelle tilfælde foreligger der forhold, som begrunder forskelsbehandlingen, eftersom lønklassen vedrører et vertikalt karriereforløb, dvs. tjenestemandens avancement i den administrative struktur.
- 9 Det er forvaltningens opfattelse, at en anerkendelse af konsolideringen af lønklassen vil indebære en forskelsbehandling af de fastansatte tjenestemænd i forhold til de midlertidigt ansatte tjenestemænd, for så vidt som det arbejde af midlertidig karakter, der udføres af de fastansatte, ikke medregnes ved konsolideringen af lønklasse.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 1.
- 10 Rammeaftalens § 4, stk. 1, forbyder enhver form for ubegrundet forskelsbehandling for så vidt angår ansættelsesvilkår mellem arbejdstagere med tidsbegrænsede kontrakter og sammenlignelige fastansatte.
- 11 Det følger af Domstolens praksis, at ethvert aspekt, som er knyttet til »beskæftigelse«, forstået som et arbejdsforhold mellem en arbejdstager og vedkommendes arbejdsgiver, henhører under begrebet ansættelsesvilkår, hvilket således også gælder de »tjenesteperioder, der skal tilbagelægges med henblik på at kunne blive indplaceret i en højere lønramme [...]«, samt den omstændighed, »at de tjenesteperioder, som tidligere er tilbagelagt som midlertidigt ansat tjenestemand, tages i betragtning i forbindelse med en udvælgelsesprocedure med henblik på intern forfremmelse« (Rosado Santana-dommen, præmis 46 og 47).

- 12 Sagsøgeren er fastansat tjenestemand og er af den opfattelse, at den nævnte paragraf er blevet overtrådt, for så vidt som den tilbagelagte tjenesteperiode som midlertidigt ansat tjenestemand ikke medregnes i forbindelse med konsolideringen af hans lønklasse, mens den pågældende tjenesteperiode efter hans opfattelse ville være blevet medregnet, såfremt han havde tilbagelagt den som fastansat tjenestemand.
- 13 Selv om konsolideringen af lønklasse vil kunne anses for et ansættelsesvilkår, er det denne afdelings opfattelse, at der skal foreligge sammenlignelige situationer, for at det kan vurderes, om princippet om ikke-diskrimination i rammeaftalens § 4, stk. 1, finder anvendelse.
- 14 Det bemærkes i Rosado Santana-dommens præmis 66: »Ved bedømmelsen af, om de pågældende personer udfører samme eller tilsvarende arbejde i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i rammeaftalen, skal det i henhold til rammeaftalens § 3, nr. 2), og § 4, stk. 1, undersøges, om disse personer, henset til en helhed af omstændigheder, herunder arbejds art, uddannelseskraft og arbejdsforhold, kan anses for at befinde sig i en sammenlignelig situation.«
- 15 I det foreliggende tilfælde kan det medgives, at der er en lighed mellem en fastansat tjenestemand og sagsøgeren, mens denne var midlertidigt ansat, for så vidt angår det udførte arbejde, de påkrævede kvalifikationsbeviser, arbejdsordningen, arbejdsstedet og øvrige ansættelsesvilkår.
- 16 I den af den spanske Tribunal Supremo (øverste domstol) afsagte dom af 7. november 2018 i kassationsappelsag 1781/2017 blev det under hensyntagen til bl.a. Rosado Santana-dommen fastslået, at det af den midlertidigt ansatte tjenestemand udførte arbejde skal medregnes ved konsolideringen af lønklasse. Denne afdeling er imidlertid i tvivl om, hvorvidt der i det foreliggende tilfælde er tale om sammenlignelige arbejdstagere, eftersom:
- a) Sagsøgeren ikke kræver at få anerkendt sin ret til konsolidering af lønklassen, mens han var midlertidigt ansat som tjenestemand, men derimod at der, efter at han er blevet fastansat som tjenestemand, bliver taget hensyn til denne tidligere tjenesteperiode med henblik på konsolidering af lønklasse 24.
 - b) En fastansat tjenestemand, som midlertidigt beklæder en stilling af højere kategori, konsoliderer lønklassen, der er knyttet til den stilling, som han er indehaver af, og ikke lønklassen, der er tilknyttet den stilling af højere kategori, som han har beklædt midlertidigt.
- 2.
- 17 I rammeaftalens § 4, stk. 1, fastsættes princippet om ikke-diskrimination, medmindre forskelsbehandlingen er begrundet i objektive forhold. I det foreliggende tilfælde er den forelæggende ret således i tvivl med hensyn til to omstændigheder, der muligvis kan udgøre objektive forhold, som kan begrunde, at

det arbejde, der er udført som midlertidigt ansat, ikke medregnes ved konsolideringen af lønklassen for den fastansatte tjenestemand.

- 18 Det første forhold har at gøre med den forudgående hensyntagen til det af sagsøgeren udførte arbejde som midlertidigt ansat tjenestemand i forbindelse med udvælgelsesprøven, på grundlag af hvilken han opnåede status som fastansat tjenestemand, og en mulig dobbelt hensyntagen, såfremt dette arbejde ligeledes tages i betragtning i forbindelse med konsolideringen af lønklassen. En sådan dobbelt hensyntagen kan vise sig at være uforenelig med princippet i § 4, stk. 1, eftersom denne paragraf ganske vist sigter mod at undgå forskelsbehandling, men heller ikke tillader en mere gunstig behandling.
- 19 Det andet objektive forhold har at gøre med de fastansatte tjenestemænds vertikale karriereforløb. Det står efter denne afdelings opfattelse ikke klart, om dette system er foreneligt med, at det arbejde, som er udført under ordningen for midlertidig ansættelse, medregnes i forbindelse med konsolideringen af lønklasse på et niveau, der svarer til den midlertidigt beklædte stilling, hvilket der er følgende grunde til:
 - a) Det vertikale karriereforløb er progressivt, hvilket vil sige, at konsolideringen af en højere lønklasse forudsætter, at en forudgående lønklasse er blevet konsolideret.
 - b) Det vertikale karriereforløb er resultatet af selve den administrative struktur, hvor medarbejderne indplaceres hierarkisk, idet de klassificeres ud fra en stilling, som den enkelte tjenestemand er permanent indehaver af.
 - c) Det vertikale karriereforløb er et incitament for de fastansatte tjenestemænd, der samtidig sigter mod at forbedre arbejdets udførelse.
- 20 Uforeneligheden opstår som følge af, at den midlertidigt ansatte tjenestemand ikke opnår adgang til nogen kategori eller indplacering i nogen gruppe, men derimod efter behov udnævnes til at beklæde ledige stillinger i forskellige kategorier og grupper, idet den pågældende således beklæder forskellige stillinger på forskellige niveauer og dermed ikke opnår en permanent stilling på baggrund af deltagelse i forfremmelsesprocedurer.
- 21 Godkendes konsolideringen af lønklassen for den stilling, der er blevet beklædt som midlertidigt ansat, vil det kunne skabe overspringelser og avancementer i det vertikale administrative karriereforløb, eftersom vedkommende vil blive indplaceret i en højere lønklasse alene på grundlag af at have beklædt en stilling af højere kategori, uden at det er nødvendigt at opfylde andre lovmæssige krav end at have de nødvendige kvalifikationsbeviser, hvilket vil indebære en forvridning af det pågældende karriereforløbs opbygning.

Dissens

- 22 Det er et krav for konsolideringen af en lønklasse, at arbejdstageren midlertidigt eller permanent har beklædt en eller flere stillinger på samme eller højere niveau end den lønklasse, der er genstand for konsolideringen, i to år uden afbrydelse eller tre år med afbrydelse. Efter den dissenterende dommers opfattelse er konsolideringen af lønklasse således kendetegnet ved, at en bestemt stilling er blevet beklædt midlertidigt eller permanent.
- 23 Således kræves det i henhold til national ret – ud over en midlertidig eller permanent beklædelse af en stilling (lønklasse 24 i den foreliggende sag) – at arbejdstageren er indehaver af en permanent stilling på samme eller højere niveau end den lønklasse, der er genstand for konsolideringen. Det vil med andre ord sige, at det forudsætter en status som fastansat tjenestemand, og at stillingen på samme eller højere niveau end den lønklasse, der er genstand for konsolideringen, er opnået via en af de lovbestemte ordninger for permanent besættelse af stillinger.
- 24 I henhold til Den Europæiske Unions Domstols praksis (navnlig Rosado Santanadommen) skal rammeaftalens § 4, stk. 1, fortolkes således, at den er til hinder for, at de tjenesteperioder, der er tilbagelagt af en midlertidigt ansat tjenestemand i en offentlig forvaltning, ikke tages i betragtning i forbindelse med adgangen for denne tjenestemand, som i mellemtiden er blevet fastansat, til intern forfremmelse, som udelukkende er forbeholdt fastansatte tjenestemænd, medmindre denne udelukkelse er begrundet i objektive forhold som omhandlet i § 4 stk. 1. Den omstændighed alene, at den midlertidigt ansatte tjenestemand har tilbagelagt tjenesteperioderne på grundlag af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt eller et tidsbegrænset ansættelsesforhold, udgør ikke et sådant objektivi forhold.
- 25 Såfremt den omstændighed, at den midlertidigt ansatte tjenestemand har udført sit arbejde inden for rammerne af et tidsbegrænset ansættelsesforhold, i henhold til Domstolens praksis ikke udgør et objektivi forhold, som kan begrunde forskelsbehandlingen, kan ordningen for permanent eller ikke-permanent besættelse af stillingen således heller ikke udgøre et objektivi forhold, når det, der skal tages i betragtning, er arten af de opgaver, der skal udføres, og deres særlige kendetegn.