

Sag C-942/19**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

31. december 2019

Forelæggende ret:

Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Spanien)

Afgørelse af:

17. december 2019

Appellant:

Servicio Aragonés de la Salud

Indstævnt:

LB

Hovedsagens genstand

Genstanden for tvisten i hovedsagen vedrører spørgsmålet om, hvorvidt LB, som er vedtægtsmæssigt fastansat personale ved Servicio de Salud de Aragón (det offentlige sundhedsvæsen i Aragón, Spanien, herefter »SALUD«), har ret til at få bevilget tjenestefrihed af personlige årsager med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Anmodningen om en præjudiciel afgørelse angår et spørgsmål om, hvorvidt den spanske lovgivning, hvorefter der kun bevilges tjenestefrihed af personlige årsager med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor, når den stilling, som skal varetages, er fast, er forenelig med § 4 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse. Retsgrundlaget er artikel 267 TEUF.

Præjudicielle spørgsmål

1) Skal § 4 i rammeaftalen, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP om tidsbegrænset ansættelse, der er knyttet som bilag til direktiv 1999/70/EF, fortolkes således, at den ret, som opnåelse af en stilling i den offentlige sektor giver med henblik på anerkendelse af en bestemt tjenesteretlig stilling i den stilling, også i den offentlige sektor, som hidtil er blevet beklædt, er et *ansættelsesvilkår*, hvorefter forskelsbehandling mellem ansatte med tidsbegrænset ansættelse og fastansatte er udelukket?

2) Skal § 4 i rammeaftalen, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP om tidsbegrænset ansættelse, der er knyttet som bilag til direktiv 1999/70/EF, fortolkes således, at begrundelsen for en forskelsbehandling mellem ansatte med tidsbegrænset ansættelse og fastansatte begrundet i objektive forhold omfatter et mål om at undgå betydelige forstyrrelser og ulemper i form af manglende kontinuitet personalet inden for et så følsomt område, som levering af sundhedsydelse er, i forbindelse med den forfatningssikrede ret til sundhedsbeskyttelse, således at det kan tjene som grundlag for at afslå at bevilge en bestemt tjenestefrihed til dem, som opnår en tidsbegrænset stilling, men ikke til dem, som opnår en fast stilling?

3) Er § 4 i rammeaftalen, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP om tidsbegrænset ansættelse, der er knyttet som bilag til direktiv 1999/70/EF til hinder for en bestemmelse som den i artikel 15 i Real Decreto 365/1995 (kongeligt lovdekret nr. 365/1995) omhandlede, hvorefter varetagelse af en stilling som midlertidig ansat tjenestemand eller kontraktansat med tidsbegrænset ansættelse udelukkes fra de tilfælde, som gør det muligt at opnå tjenestefrihed med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor, når den nævnte stilling skal anerkendes for dem, der beklæder en fast stilling i den offentlige sektor, og er mere fordelagtig for en offentligt ansat end andre tjenesteretlige stillinger, som den pågældende ville være nødt til at søge for at kunne beklæde en ny stilling, som den pågældende er blevet udnævnt til?

Anførte EU-retlige bestemmelser

Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT 1999, L 175, s. 43) (herefter »direktiv 1999/70«). Artikel 1 og 2.

Rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (herefter »rammeaftalen«). § 4, stk. 1.

Domstolens dom af 14. september 2016, De Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

Domstolens dom af 20. december 2017, Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014). Præmis 31 og 34 og domskonklusionens punkt 1.

Domstolens kendelse af 22. marts 2018, Centeno Meléndez (C-315/17, EU:C:2018:207). Præmis 65.

Anførte nationale bestemmelser

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (lov nr. 30/1984 af 2.8.1984 om foranstaltninger til reform af den offentlige forvaltning, herefter »lov nr. 30/1984«) (BOE nr. 185 af 3.8.1984, s. 22629). Artikel 29, stk. 3.

Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (lov nr. 53/1984 af 26.12.1984 om uforenelighed for personalet i offentlige forvaltningers tjeneste, herefter »lov nr. 53/1984«) (BOE nr. 4 af 4.1.1985, s. 165). Artikel 1.

Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (lov nr. 55/2003 af 16.12.2003 om rammevedtægten for vedtægtsmæssigt personale i sundhedstjenesterne, herefter »lov nr. 55/2003«) (BOE nr. 301 af 16.12.2003, s. 44742). Artikel 2, stk. 1 og 2, artikel 3, artikel 62, artikel 66, stk. 1 og 3 og artikel 67, stk. 1–3.

Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (kongeligt lovdekret nr. 5/2015 om godkendelse af lov om vedtægten for offentligt ansatte (omarbejdning) af 30.10.2015, herefter »EBEP«) (BOE nr. 261 af 31.10.2015, s. 103105). Artikel 2, stk. 1, 3, 4 og 5, artikel 85, stk. 1, artikel 88, stk. 1, 3 og 4, og artikel 89, stk. 1 og 2.

Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (kongeligt lovdekret nr. 365/1995 af 10.3.1995 om godkendelse af bekendtgørelse om de tjenesteretlige stillinger for civile tjenestemænd i den almindelige statslige forvaltning, herefter »kongeligt lovdekret nr. 365/1995«) (BOE nr. 85 af 10.4.1995, s. 10636). Artikel 15.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 LB blev ansat som vedtægtsmæssigt fastansat personale ved SALUD i en stilling som denne varetog fra den 14. december 2010 til den 20. december 2017.
- 2 LB blev foreslået til en stilling som underviser i henhold til en kontrakt om vikaransættelse; et forslag, som blev tiltrådt den 25. oktober 2017. Ansættelseskontrakten blev derfor sendt til LB, og denne blev indkaldt til at beklæde stillingen fra den 21. december 2017.

- 3 For at kunne varetage stillingen, som var uforenelig med den stilling, som LB havde, søgte LB ved skrivelse af 1. december 2017 om tjenestefrihed fra sin stilling ved SALUD med henblik på udførelse af arbejde i den offentlige sektor.
- 4 Den nævnte ansøgning blev afvist ved en afgørelse fra lederen af afdelingen Zaragoza III i SALUD af 4. december 2017 med henvisning til, at i henhold til artikel 15 i kongeligt lovdekret nr. 365/1995 kan vedtægtsmæssigt fastansat personale eller fastansatte tjenestemænd ikke bevilges tjenestefrihed med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor, når den anden stilling i de offentlige administrationer er tidsbegrænset.
- 5 For at kunne varetage stillingen som underviser i henhold til en kontrakt om vikaransættelse, søgte LB om tjenestefrihed af personlige årsager ved skrivelse af 17. december 2017, som blev bevilget ved afgørelse fra Gerencia del Sector Zaragoza III del SALUD (ledelsen af afdelingen Zaragoza III i SALUD) af 20. december 2017.
- 6 Derudover indgav LB en administrativ klage over afgørelsen af 4. december, som blev afvist ved afgørelse fra Consejería de Sanidad (det regionale sundhedsministerium) af 16. marts 2018.
- 7 LB anlagde sag til prøvelse af den nævnte afgørelse ved Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Zaragoza (forvaltningsdomstol nr. 4 i Zaragoza, Spanien), som gav [LB] medhold ved dom af 9. maj 2019. I dommen blev det fastslået, at beslutningen om at udelukke muligheden for at benytte sig af den administrative situation med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor med den begrundelse, at den anden stilling er tidsbegrænset og ikke fast, udgør en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling af fastansatte og tidsbegrænsede ansatte, som er fastsat i rammeaftalens § 4.
- 8 SALUD har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 9 LB har i sin stævning nedlagt påstand om, at de anfægtede retsakter skal erklæres ugyldige eller subsidiært omstødelige. LB har ligeledes nedlagt påstand om, at dennes ret til bevilling af tjenestefrihed fra stillingen ved SALUD med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor skal anerkendes som en individuel retsstilling med tilbagevirkende kraft fra den 1. december 2017.
- 10 LB har anført, at de anfægtede retsakter tilsidesætter princippet om ligebehandling og princippet om forbud mod forskelsbehandling, som er fastsat i rammeaftalens § 4, og at anvendelsen af artikel 15 i kongeligt lovdekret nr. 365/1995 er i strid med § 4.
- 11 SALUD har bestridt, at de anfægtede retsakter tilsidesætter rammeaftalens § 4, da der ikke er tale om sammenlignelige situationer, og da der foreligger objektive

forhold til begrundelse af forskelsbehandlingen af tidsbegrænsede ansatte og fastansatte, navnlig behovet for at sikre stabiliteten i udførelsen af de ydelser, som sundhedssystemet i Aragón leverer.

- 12 Med hensyn til forelæggelsen af et præjudicielt spørgsmål har LB anført, at den er unødvendig, da der kan træffes afgørelse i sagen ved udelukkende at anvende nationale regler.
- 13 LB har ligeledes anført, at det er ufornuddent at forelægge et præjudicielt spørgsmål, idet Den Europæiske Unions Domstols praksis er tilstrækkelig klar og at det heraf kan udledes, at et afslag på bevilling af tjenestefrihed fra den stilling, som blev varetaget, med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor med den begrundelse, at den stilling, som påtænkes tiltrådt, er tidsbegrænset, strider mod forbuddet mod mindre gunstig behandling, som er fastlagt i direktiv 1999/70, hvilket ville føre til, at appellen skal forkastes på grundlag af princippet om EU-rettens forrang.
- 14 SALUD har ikke udtalt sig vedrørende forelæggelsen af et præjudicielt spørgsmål.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 15 Indledningsvis har den forelæggende ret redegjort for de relevante retsfor skrifter, som kan sammenfattes som følger:
- 16 For det første er det nødvendigt at fastslå, hvilke regler der finder anvendelse på vedtægtsmæssigt personale. I denne forbindelse er de væsentligste regler, der finder anvendelse lov nr. 55/2003; EBEP, lov nr. 30/1984 og lov nr. 53/1984 og kongeligt lovdekret nr. 365/1995 finder supplerende anvendelse.
- 17 For det andet skal der redegøres for den retlige ordning, der gælder for de i denne sag omhandlede tjenesteretlige stillinger.
- 18 På den ene side har LB nedlagt påstand om bevilling af tjenestefrihed med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor (således benævnt i lov nr. 55/2003, artikel 62 og 66; i EBEP benævnes det tjeneste i andre offentlige administrationer, artikel 85 og 88, og i kongeligt lovdekret nr. 365/1995 tjenestefrihed af personlige årsager med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor, artikel 15). Den nævnte tjenesteretlige stilling tilkendes bl.a., når vedtægtsmæssigt personale overgår til at udføre tjeneste »i en anden kategori af vedtægtsmæssigt personale, eller som tjenestemand eller kontraktansat i enhver offentlig administration, medmindre denne har opnået behørig godkendelsen af foreneligheden [af begge stillinger]« (artikel 66, stk. 1, i lov nr. 55/2003).
- 19 Ifølge den forelæggende rets redegørelse for national ret er den nævnte tjenesteretlige stilling kendetegnet ved følgende:

- Den kan ikke afvises med henvisning til hensynet til tjenesten, og de personer, der befinder sig i en sådan situation, bevarer deres status som tjenestemænd i deres oprindelige administration og retten til at deltage i de udvælgelsesprøver med henblik på at besætte stillinger, som den pågældende administration afholder.
 - Tjenesteperioden i den modtagende offentlige administration medregnes som aktiv tjeneste i deres oprindelige administration.
 - De personer, der indtræder i denne tjensteretlige stilling får ikke løn fra den oprindelige administration, og varigheden af den tid, de beklæder den nævnte stilling, anerkendes i givet fald for så vidt angår treårige anciennitetsbaserede løntillæg og professionelt karriereløb, når de vender tilbage til aktiv tjeneste i deres oprindelige administration.
 - Endvidere er der ingen krav om en minimumsperiode for forbliven i en sådan stilling.
- 20 På den anden side tilkendte SALUD ikke den nævnte tjensteretlige stilling, men er derimod af den opfattelse, at det er tjenstefrihed af personlige årsager, der finder anvendelse i den foreliggende situation [artikel 67, stk. 1, litra a), i lov nr. 55/2003]. Ifølge den forelæggende rets redegørelse for national ret er den nævnte situation kendetegnet ved følgende:
- Der skal være udført tjeneste i en offentlig administration i fem år forud for bevillingen.
 - Den kan afvises med henvisning til hensynet til tjenesten.
 - De personer, der beklæder en sådan situation, ikke af deres oprindelige administration, og varigheden af den tid, de beklæder den nævnte situation anerkendes heller ikke for så vidt angår professionelt karriereløb eller treårige anciennitetsbaserede løntillæg.
 - De personer, der indtræder i denne tjensteretlige stilling skal forblive i stillingen i mindst to år, før de kan vende tilbage til deres oprindelige stilling.
- 21 SALUD er af den opfattelse, at der ikke kan bevilges tjenstefrihed med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor, eftersom artikel 15 i kongeligt lovdekret nr. 365/1995, der er en gennemførelsesbestemmelse, som foreskriver, at »varetagelsen af stillinger som midlertidig ansat tjenestemand eller kontraktansat med tidsbegrænset ansættelse giver ikke adgang« til den nævnte tjensteretlige stilling, er til hinder herfor.
- 22 Tvisten for den forelæggende ret vedrører navnlig [spørgsmålet om], hvorvidt artikel 15 i kongeligt lovdekret nr. 365/1995 kan anvendes til at løse tvisten,

eftersom det er omtvistet, om den er ophævet ved EBEP, eller om den finder supplerende anvendelse som gennemførelse af lov nr. 55/2003, [hvilket er] et spørgsmål, der henhører under national ret. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den nævnte artikel er gældende og finder anvendelse.

- 23 Tvistens løsning afhænger således af, om bestemmelsen i artikel 15 i kongeligt lovdekret nr. 365/1995 er i strid med rammeaftalens § 4. Den tvivl, der er rejst, handler om, hvorvidt den forskelsbehandling, der er fastsat i artikel 15 i kongeligt lovdekret nr. 365/1995, som forhindrer en offentligt ansat, som opnår en anden tidsbegrænset stilling, i at benytte sig af tjenestefrihed med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor, mens det er muligt for de personer, som opnår en anden fast stilling, er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling, som er indeholdt i rammeaftalen og i Den Europæiske Unions Domstols praksis herom.
- 24 Efter den forelæggende rets opfattelse fremgår det klart, at en offentligt ansat, som indtræder i en anden fast stilling i en administration, behandles anderledes end en offentligt ansat, der indtræder i en tidsbegrænset stilling, eftersom [den ansatte] i det første tilfælde drager fordel af at kunne benytte sig af tjenestefrihed med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor, med de fordele, som dette medfører, og det er ikke tilfældet for [den ansatte] i det andet tilfælde, hvilket tvinger denne til at benytte sig af tjenestefrihed af personlige årsager, som behandles på en anden og mindre gunstig måde.
- 25 Den mindre gunstige behandling, som lovgivningen giver en offentligt ansat, som har tjenestefrihed af personlige årsager, i forhold til den ansatte som har tjenestefrihed med henblik på tjeneste i andre offentlige administrationer eller med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor, følger henholdsvis af EBEP's artikel 88, stk. 3 og 4, og artikel 89 og af artikel 66, stk. 3, og artikel 67, stk. 1, litra a), i lov nr. 55/2003.
- 26 For at besvare spørgsmålet om forenelighed med direktiv 1999/70 er det nødvendigt at afgøre, om betingelserne for anvendelse af det forbud mod forskelsbehandling, som er fastsat i det nævnte direktiv, er opfyldt.
- 27 For det første [skal det afgøres], om den tjenesteretlige stilling for en offentligt ansat, der indtræder i en ny tidsbegrænset stilling i en offentlige administration, er et *ansættelsesvilkår* for den tidsbegrænsede stilling, som denne er indtrådt i, i henhold til direktivet.
- 28 I de sager, der er afgjort af Domstolen, var det omhandlede *ansættelsesvilkår* en del af den tidsbegrænsede stilling eller ansættelse. I den foreliggende sag er den *mindre gunstige behandling*, som skal undersøges, derimod en del af en tidsbegrænset stilling, som endnu ikke er tiltrådt, men som påtænkes tiltrådt, hvorfor Domstolens praksis efter den forelæggende rets opfattelse ikke finder anvendelse.

- 29 Det vil sige, at det handler om at afgøre, om den ret, som opnåelsen af en anden stilling i den offentlige sektor, giver til en offentligt ansat, og som består i anerkendelsen af en bestemt tjenesteretlig stilling i den stilling, hvori denne udøver funktioner indtil datoen for opnåelsen af den anden stilling, er et *ansættelsesvilkår*.
- 30 For det andet er der rejst tvivl om, hvorvidt de grunde, som er anført af administrationen i den foreliggende sag kan betragtes som *objektive forhold*, der kan begrunde forskelsbehandling mellem ansatte med tidsbegrænset ansættelse og fastansatte.
- 31 SALUD er af den opfattelse, at dette er tilfældet. SALUD har anført, at en anerkendelse af tjenestefrihed med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor til det vedtægtsmæssigt fastansatte personale, når det andet tjenesteforhold er tidsbegrænset, medfører betydelige forstyrrelser og ulemper i form af manglende kontinuitet i det fastansatte personale inden for et så følsomt område, som levering af sundhedsydelse er, i forbindelse med den forfatningssikrede ret til sundhedsbeskyttelse.
- 32 For SALUD indebærer en anerkendelse i praksis, at en betydelig del af det vedtægtsmæssigt fastansatte personale kan benytte sig af tjenestefrihed med henblik på varetagelse af en tidsbegrænset stilling, som endog kan være af kort varighed, idet denne, hver gang det nævnte tidsbegrænsede tjenesteforhold udløber, kan anmode om at genindtræde i en midlertidig stilling i dennes kategori, og derved forårsage manglende kontinuitet i personalet.
- 33 SALUD har anført, at den konstant bestræber sig på og gør en indsats for at sikre fast ansættelse, bl.a. gennem afholdelse af udvælgelsesprøver med henblik på tildeling af status som vedtægtsmæssigt fastansat personale. En anerkendelse af tjenestefrihed med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor for at varetage tidsbegrænsede stillinger medfører, at man lader de stillinger, som er opnået i forbindelse med de nævnte udvælgelsesprøver, være ledige, hvilket ville kræve afholdelse af nye udvælgelsesprøver. Derudover genindtræder de ansatte, som har fået bevilget tjenestefrihed med henblik på udførelse af tjeneste i den offentlige sektor i en midlertidig stilling, hvilket medfører, at ansættelsen for de midlertidigt udnævnte ansatte, der har længst anciennitet, ophører og udløser en forpligtelse til at inkludere den stilling, som midlertidigt har været varetaget af den ansatte, som er genindtrådt, i en ny udvælgelsesprøve.
- 34 Følgelig har den forelæggende ret fundet det nødvendigt at afgøre, om målet om at undgå betydelige forstyrrelser og ulemper i form af manglende kontinuitet i det fastansatte personale inden for et så følsomt område, som levering af sundhedsydelse er, i forbindelse med den forfatningssikrede ret til sundhedsbeskyttelse, er et *objektivt forhold*, der kan begrunde forskelsbehandling mellem ansatte med tidsbegrænset ansættelse og fastansatte, således at det kan tjene som grundlag for at afslå at bevilge en bestemt tjenestefrihed til dem, som opnår en tidsbegrænset stilling, men ikke til dem, som opnår en fast stilling.

ARBEJDSDOKUMENT