

Mål C-942/19**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

31 december 2019

Hänskjutande domstol

Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Spanien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

17 december 2019

Klagande:

Servicio Aragonés de la Salud

Motpart:

LB

Saken i målet vid den nationella domstolen

Twisten vid den nationella domstolen handlar om att få klarlagt huruvida LB, som tillhör kategorin tillsvidareanställd personal enligt tjänsteföreskrifter vid Servicio de Salud de Aragón (nedan kallad SALUD), har rätt att beviljas tjänstledighet för tillhandahållande av tjänster inom den offentliga sektorn.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande syftar till att få klarlagt huruvida den spanska lagstiftning som bara medger att tjänstledighet för tillhandahållande av tjänster inom den offentliga sektorn beviljas när den tjänst som ska besättas är en tillsvidareanställning, är förenlig med klausul 4 i ramavtalet om visstidsarbete. Den rättsliga grunden är artikel 267 FEUF.

Tolkningsfrågor

- 1) Ska klausul 4 i ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP som utgör bilaga till direktiv 1999/70/EG tolkas så, att den rätt som en person som erhållit en anställning inom den offentliga sektorn har att beviljas tjänstledighet från den tjänst, även den inom den offentliga sektorn, som personen dittills har haft, är ett *anställningsvillkor*, med avseende på vilket visstidsanställda och tillsvidareanställda inte får behandlas olika?
- 2) Ska klausul 4 i ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP som utgör bilaga till direktiv 1999/70/EG tolkas så, att syftet att undvika stora problem och negativa effekter på grund av instabilitet i personalgrupperna inom ett så känsligt område som hälso- och sjukvården, med hänsyn till den grundlagsstadgade rätten till hälsoskydd, utgör en motivering på objektiva grunder för att visstidsanställda och tillsvidareanställda arbetstagare behandlas olika, vilket innebär att det kan ligga till grund för att neka en viss bestämd tjänstledighet för den som får en visstidsanställning, men inte för den som får en tillsvidareanställning?
- 3) Utgör klausul 4 i ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP som utgör bilaga till direktiv 1999/70/EG hinder för en sådan regel som den som föreskrivs i artikel 15 i RD 365/1995, vilken utesluter innehav av tjänster som visstidsanställd tjänsteman eller tidsbegränsat kontraktsanställd från de situationer som ger rätt att beviljas tjänstledighet för tillhandahållande av tjänster inom den offentliga sektorn, när en sådan situation ska anses föreligga för den som får en tillsvidareanställning inom den offentliga sektorn, och den är mer gynnsam för en offentliganställd än andra alternativa former av tjänstledighet som denne skulle behöva ansöka om för att kunna tillträda en ny tjänst som denne har erbjudits?

Anförd unionslagstiftning

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) (nedan kallat direktiv 1999/70). Artiklarna 1 och 2.

Ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP (nedan kallat ramavtalet). Klausul 4.1.

EU-domstolens dom av den 14 september 2016, De Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

EU-domstolens dom av den 20 december 2017, Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014). Punkterna 31 och 34 och punkt 1 i domslutet.

EU-domstolens beslut av den 22 mars 2018, Centeno Meléndez (C-315/17, EU:C:2018:207). Punkt 65.

Anförda nationella bestämmelser

Lag 30/1984 av den 2 augusti 1984 om åtgärder för att reformera den offentliga förvaltningen (Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública) (BOE nr 185 av den 3 augusti 1984, s. 22629). Artikel 29.3.

Lag 53/1984 av den 26 december 1984 om oförenlig verksamhet för offentliganställd personal (Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas) (BOE nr 4 av den 4 januari 1984, s. 165). Artikel 1.

Lag 55/2003 av den 16 december 2003 om rambestämmelser för anställda som omfattas av tjänsteföreskrifter som gäller inom hälso- och sjukvården (Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud) (BOE nr 301 av den 16 december 2003, s. 44742). Artiklarna 2.1, 2.2, 3, 62, 66.1, 66.3 och 67.1–67.3.

Lagen om grundläggande bestämmelser för offentliganställda (Ley del Estatuto Básico del Empleado Público), vars omarbetade lydelse har antagits genom kungligt lagstiftningsdekret 5/2015 av den 30 oktober 2015 (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) (BOE nr 261 av den 31 oktober 2015, s. 103105) (nedan kallad EBEP). Artiklarna 2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 85.1, 88.1, 88.3, 88.4, 89.1 och 89.2.

Kungligt dekret 365/1995 av den 10 mars 1995 om antagande av föreskrifter om civila statstjänstemäns administrativa situation (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) (BOE nr 85 av den 10 april 1995, s. 10636). Artikel 15.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 LB fick anställning vid SALUD i kategorin tillsvidareanställd personal enligt tjänsteföreskrifter och hon innehade denna anställning mellan den 14 december 2010 och den 20 december 2017.
- 2 LB föreslogs för en visstidsanställning som lärare på ett universitet och förslaget bekräftades den 25 oktober 2017. Till följd av detta skickades anställningsavtalet till henne och hon erbjöds att påbörja anställningen den 21 december 2017.
- 3 För att kunna tillträda denna tjänst, vilken var oförenlig med den tjänst hon hade, ansökte LB den 1 december 2017 om tjänstledighet från den tjänst hon hade vid SALUD för tillhandahållande av tjänster inom den offentliga sektorn.
- 4 Denna ansökan avslogs genom beslut av chefen för Sector Zaragoza III del SALUD den 4 december 2017, eftersom denne ansåg det av artikel 15 i kungligt

dekret 365/1995 följer att tillsvidareanställd personal enligt tjänsteföreskrifter eller fast anställda tjänstemän inte kan beviljas tjänstledighet för tillhandahållande av tjänster inom den offentliga sektorn när den andra anställningen inom den offentliga sektorn är en visstidsanställning.

- 5 För att kunna tillträda tjänsten som visstidsanställd lärare, ansökte LB om tjänstledighet av personliga skäl den 17 december 2017. Ansökan beviljades av ledningen för Sector Zaragoza III del SALUD den 20 december 2017.
- 6 LB överklagade dessutom beslutet av den 4 december, men överklagandet avlogs genom beslut av Consejería de Sanidad av den 16 mars 2018.
- 7 LB överklagade detta beslut till Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Zaragoza, som biföll överklagandet genom dom av den 9 maj 2019. I domen fann domstolen att beslutet att utesluta henne från möjligheten att beviljas tjänstledighet för att tillhandahålla tjänster inom den offentliga sektorn på grund av att den andra anställningen var en visstidsanställning och inte en tillsvidareanställning, innebär ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering enligt artikel 4 i ramavtalet med avseende på tillsvidareanställda och visstidsanställda arbetstagare.
- 8 SALUD har överklagat domen till den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudsakliga argument i målet vid den nationella domstolen

- 9 LB yrkade i sin ansökan att de angripna besluten skulle ogiltigförklaras eller i andra hand att de skulle upphävas. Hon yrkade vidare att domstolen skulle slå fast att hennes enskilda rättsförhållande var sådant att hon skulle anses ha rätt att beviljas tjänstledighet från sin anställning vid SALUD för tillhandahållande av tjänster inom den offentliga sektorn med retroaktiv verkan från och med den 1 december 2017.
- 10 Hon gjorde gällande att de överklagade besluten åsidosatte principerna om likabehandling och icke-diskriminering enligt klausul 4 i ramavtalet, och att tillämpningen av artikel 15 i kungligt dekret 365/1995 också åsidosätter den klausulen.
- 11 SALUD ansåg inte att de överklagade besluten åsidosätter klausul 4 i ramavtalet, eftersom det inte förelåg jämförbara situationer och eftersom det fanns objektiva skäl för att behandla visstidsanställda och tillsvidareanställda arbetstagare olika, bland annat behovet av att säkerställa stabiliteten vid tillhandahållandet av de tjänster som det aragoniska hälso- och sjukvårdssystemet tillhandahåller.
- 12 LB anser inte att det inte är nödvändigt att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen, eftersom målet kan avgöras uteslutande på grundval av nationella bestämmelser.

- 13 Vidare anser LB inte att något förhandsavgörande bör begäras, eftersom EU-domstolens praxis är tillräckligt tydlig och visar att ett nekande av tjänstledighet från den anställning hon hade för tillhandahållande av tjänster inom den offentliga sektorn på grund av att den tjänst hon vill ha är en visstidsanställning, strider mot det förbud mot mindre fördelaktig behandling som föreskrivs i direktiv 1999/70, vilket innebär att överklagandet ska ogillas på grundval av principen om unionsrättens företräde.
- 14 SALUD har inte yttrat sig över frågan huruvida ett förhandsavgörande ska begäras.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 15 Den hänskjutande domstolen redogör först för den tillämpliga lagstiftningen, vilken kan sammanfattas på följande sätt:
- 16 Det bör för det första slås fast vilken lagstiftning som är tillämplig på anställda som omfattas av tjänsteföreskrifter. Den lag som i första hand är tillämplig är lag 55/2003. Denna lag kompletteras av EBEP, lagarna 30/1984 och 53/1984 samt kungligt dekret 365/1995.
- 17 För det andra ska det anges vilket regelverk som ska tillämpas för sådan tjänstledighet som detta mål handlar om.
- 18 Dels yrkade LB att det skulle slås fast att hon skulle beviljas tjänstledighet för att tillhandahålla tjänster inom den offentliga sektorn (så benämns det i lag 55/2003 (artiklarna 62 och 66); i EBEP benämns det tjänstgöring inom andra delar av den offentliga förvaltningen (artiklarna 85 och 88) och i kungligt dekret 365/1995, tjänstledighet på egen begäran för tillhandahållande av tjänster inom den offentliga sektorn (artikel 15)). Tjänstledighet kan bland annat beviljas när anställda som omfattas av tjänsteföreskrifter övergår till att tillhandahålla tjänster ”inom en annan kategori av anställda som omfattas av tjänsteföreskrifter, som tjänsteman eller kontraktsanställd, inom någon del av den offentliga förvaltningen, såvida det inte slagits fast att tjänsterna är förenliga med varandra” (artikel 66.1 i lag 55/2003).
- 19 Enligt den hänskjutande domstolens redogörelse för den nationella rätten karaktäriseras sådan tjänstledighet av följande:
- Den får inte nekas med hänvisning till tjänstebehov och den som beviljas sådan tjänstledighet behåller sin ställning som tjänsteman i den ursprungliga förvaltningen och rätten att söka tjänster som den förvaltningen utlyser.
 - Anställningstiden vid den offentliga förvaltning där personen är placerad räknas som aktiv anställningstid vid den ursprungliga förvaltningen.

- Den som beviljas sådan tjänstledighet erhåller ingen ersättning från den ursprungliga förvaltningen och den tid som denna tjänstledighet varar får tillgodoräknas för eventuella treårstillägg och yrkeskarriär, när personen återgår i aktiv tjänst vid den ursprungliga förvaltningen.
 - Det föreskrivs inte någon minimitid för en sådan tjänstledighet.
- 20 SALUD beviljade inte någon sådan tjänstledighet, utan anser att den tjänstledighet som ska tillämpas är tjänstledighet på egen begäran av personliga skäl (artikel 67.1 a i lag 55/2003). Enligt den hänskjutande domstolens redogörelse för den nationella rätten karaktäriseras sådan tjänstledighet av följande:
- Personen ska ha tjänstgjort inom den offentliga förvaltningen under fem år innan tjänstledigheten beviljas.
 - Den får nekas med hänvisning till tjänstebehov.
 - Den som beviljas sådan tjänstledighet ska inte erhålla någon ersättning från den ursprungliga förvaltningen och han eller hon får inte heller tillgodoräkna sig tjänstledighetstiden med avseende på yrkeskarriär eller treårstillägg.
 - Den som beviljas sådan tjänstledighet måste vara tjänstledig i minst två år innan han eller hon kan återgå till sin tidigare tjänst.
- 21 SALUD anser att tjänstledighet för tillhandahållande av tjänster inom den offentliga sektorn inte kan beviljas eftersom det strider mot artikel 15 i kungligt dekret 365/1995, vilket innehåller tillämpningsföreskrifter som stadgar att ”innehav av tjänst som visstidsanställd tjänsteman eller tidsbegränsat kontraktsanställd, ska inte ge rätt” till sådan tjänstledighet.
- 22 Tvisten vid den hänskjutande domstolen handlar framför allt om huruvida artikel 15 i kungligt dekret 365/1995 är tillämplig för att avgöra tvisten, eftersom det är omtvistat huruvida den har upphävts genom EBEP eller om den ska tillämpas i andra hand som tillämpningsföreskrift för lag 55/2003, vilket är en fråga om nationell rätt. Den hänskjutande domstolen anser att den artikeln är i kraft och att den är tillämplig.
- 23 Tvistens avgörande är således beroende av huruvida klausul 4 i ramavtalet utgör hinder för bestämmelserna i artikel 15 i kungligt dekret 365/1995. Frågan är huruvida den skillnad i behandling som föreskrivs i artikel 15 i kungligt dekret 365/1995 och som förhindrar att tjänstledighet för att tillhandahålla tjänster inom den offentliga sektorn beviljas en offentliganställd som får en annan tjänst som är en visstidsanställning, men som tillåter det för den som får en tjänst som är en tillsvidareanställning, strider mot principen om icke-diskriminering i ramavtalet och i EU-domstolens praxis.

- 24 Enligt den hänskjutande domstolen är det uppenbart att en offentliganställd som får en annan tillsvidareanställning inom den offentliga sektorn behandlas annorlunda än den som får en visstidsanställning. I det förstnämnda fallet kan personen beviljas tjänstledighet för tillhandahållande av tjänster inom den offentliga sektorn, med de fördelar som det innebär, men i det sistnämnda fallet kan personen inte det, utan tvingas ansöka om tjänstledighet av personliga skäl, vilket behandlas annorlunda och mindre gynnsamt.
- 25 Den mindre gynnsamma behandling som föreskrivs för en offentliganställd som beviljas tjänstledighet av personliga skäl jämfört med den som beviljas tjänstledighet för tjänstgöring i andra delar av den offentliga förvaltningen eller för att tillhandahålla tjänster inom den offentliga sektorn, följer av artiklarna 88.3, 88.4 och 89 EBEP och av artiklarna 66.3 och 67.1 a i lag 55/2003.
- 26 För att besvara frågan om det är förenligt med direktiv 1999/70 måste det avgöras huruvida kraven är uppfyllda för att det förbud mot diskriminerande behandling som föreskrivs där ska vara tillämpligt.
- 27 Det ska för det första avgöras huruvida den situation som föreligger för en offentliganställd som får en ny visstidsanställning inom den offentliga förvaltningen, är att betrakta som ett *anställningsvillkor* för den visstidsanställning som han eller hon påbörjar.
- 28 I de mål som EU-domstolen har avgjort, utgjorde *anställningsvillkoret* en del av den tidsbegränsade tjänsten eller anställningen. I förevarande mål ingår däremot det *mindre förmånliga villkor* som ska prövas i en tidsbegränsad tjänst som personen ännu inte har tillträtt, utan som hon avser att tillträda, vilket enligt den hänskjutande domstolen innebär att EU-domstolens praxis inte kan tillämpas.
- 29 Det handlar således om att avgöra huruvida den rätt som erhållandet av en andra tjänst inom den offentliga sektorn medför för en offentliganställd och som utgörs av att denne får beviljas tjänstledighet från den tjänst som hon innehade fram till dess att hon fick den andra tjänsten, är ett *anställningsvillkor*.
- 30 För det andra ska det prövas huruvida de skäl som förvaltningen har anfört i förevarande mål kan anses vara *objektiva skäl* som motiverar att visstidsanställda arbetstagare behandlas annorlunda än tillsvidareanställda.
- 31 SALUD anser att så är fallet. SALUD anser att om tillsvidareanställd personal enligt tjänsteföreskrifter beviljas tjänstledighet för att tillhandahålla tjänster inom den offentliga sektorn, när den andra tjänsten är en visstidsanställning, medför det stora problem och negativa effekter inom hälso- och sjukvårdsområdet på grund av instabilitet i personalstyrkan inom ett så känsligt område som tillhandahållande av hälso- och sjukvård, mot bakgrund av den grundlagsstadgade rätten till hälsoskydd.
- 32 Enligt SALUD skulle det i praktiken medföra att en betydande andel av den tillsvidareanställda personalen enligt tjänsteföreskrifter skulle kunna få tjänstledigt

för att inneha en tidsbegränsad tjänst, vilket även kan avse en kortare tid, och efter att denna tillfälliga anställning upphört skulle kunna ansöka om att tillfälligt få återgå till en tjänst inom sin kategori, vilket skulle ge upphov till en instabilitet i personalgrupperna.

- 33 SALUD har anfört att det görs fortlöpande ansträngningar för att säkerställa tillsvidareanställningar, bland annat genom urvalsförfaranden för rekrytering av tillsvidareanställd personal enligt tjänsteföreskrifter. Om tjänstledighet för att tillhandahålla tjänster inom den offentliga sektorn beviljas för visstidsanställningar, innebär det att de tjänster som tillsatts genom dessa urvalsförfaranden blir vakanta, vilket innebär att de på nytt måste utlysas. Dessutom är återgången av personal som beviljats tjänstledighet för att tillhandahålla tjänster inom den offentliga sektorn tillfällig, vilket innebär att visstidsanställd personal med längst anställningstid måste sägas upp och medför en skyldighet att inkludera den tjänst som tillfälligt har tillsatts med den person som återgår i ett nytt rekryteringsförfarande.
- 34 Därför anser den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att få klarlagt huruvida syftet att undvika stora problem och negativa effekter på grund av instabilitet i personalgrupperna inom ett så känsligt område som hälso- och sjukvården, mot bakgrund av den grundlagsstadgade rätten till hälsoskydd, är ett *objektivt skäl* som motiverar att visstidsanställda och tillsvidareanställda arbetstagare behandlas olika, på ett sådant sätt att det kan ligga till grund för att neka den förstnämnda kategorin tjänstledighet men inte den sistnämnda kategorin, i ett visst enskilt fall.