

Asia C-86/21

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan nojalla esitetyn
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

11.2.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Kastilian ja Leónin
itsehallintoalueen ylioikeus, Espanja)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

4.2.2021

Valittaja:

Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Kastilian ja Leónin
itsehallintoalueen alueellinen terveyshallitus)

Vastaaja:

Delia

Pääasian oikeudenkäynnin kohde

Henkilöstö – Hoitohenkilöstö – Urakehitys – Palvelusaika – Toisen jäsenvaltion
julkisessa sairaalassa kertyneen palvelusajan tunnustaminen

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

SEUT 45 artikla – Työntekijöiden vapaa liikkuvuus – Kansallinen säännös, joka
estää toisen jäsenvaltion julkisessa sairaalassa kertyneen palvelusajan
tunnustamisen – Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset – Yhteisten
perusteiden puuttuminen jäsenvaltioiden terveydenhuoltopalveluissa
työskentelevän henkilöstön urajärjestelmien vastaavuuden arvioimiseksi –
Asetuksen (EU) N:o 492/2011 7 artikla – Syrjintäkielto – SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Ovatko SEUT 45 artikla ja asetuksen N:o 492/2011 7 artikla esteenä 2.7.2009 annetun asetuksen 43/2009 6 §:n 2 momentin c kohdan kaltaiselle säännökselle, joka estää toisen Euroopan unionin jäsenvaltion julkisessa terveydenhuoltojärjestelmässä tietyssä ammattiryhmässä kertyneen palvelusajan tunnustamisen?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko toisen jäsenvaltion julkisessa terveydenhuoltojärjestelmässä kertyneen palvelusajan tunnustamisen edellytykseksi asettaa se, että Euroopan unionin jäsenvaltioiden terveydenhuoltopalvelujen henkilöstöjen välille on sitä ennen vahvistettu urajärjestelmien vastaavuuden arvioimista koskevat yhteiset perusteet?

Unionin oikeussäännöt, joihin asiassa vedotaan

Sopimus Euroopan unionista, 3 artiklan 2 kohta, 26 artiklan 2 kohta ja 45 artikla.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 45 ja 46 artikla ja 168 artiklan 7 kohta.

Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 492/2011, erityisesti 7 artikla.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa vedotaan

A) Valtakunnallinen lainsäädäntö

25.4.1986 annettu terveydenhuoltolaki 14/1986 (Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad)

44 §: ”1. Kaikki julkiset terveydenhuollon yksiköt ja palvelut integroidaan osaksi kansallista terveydenhuoltojärjestelmää. 2. Valtion ja itsehallintoalueiden terveydenhuoltopalvelut muodostavat yhdessä kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän tässä laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti.”

Kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän yhteenkuuluvuudesta ja laadusta 28.5.2003 annettu laki 16/2003 (Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad en el Sistema Nacional de Salud)

43 §: ”Henkilöstön liikkuvuuden turvaaminen kaikkialla kansallisessa terveydenhuoltojärjestelmässä on yksi tämän järjestelmän yhteenkuuluvuuden keskeisistä edellytyksistä – –.”

Terveydenhuollon ammateista 21.11.2003 annettu laki 44/2003 (Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias)

37 § (urakehitystä ja sen tunnustamista koskevat yleiset säännökset): ”1. Tämän lain 6 ja 7 §:ssä tarkoitetuille terveydenhuollon ammattihenkilöille perustetaan ammatillisen urakehityksen tunnustamista koskeva järjestelmä – – 3. Urajärjestelmään voivat hakea vapaaehtoisesti ammattihenkilöt, jotka asuvat tai työskentelevät Espanjan valtion alueella”.

38 §: ”1. Terveysviranomaiset sääntelevät ammatillisen urakehityksen tunnustamista kukin omissa yksiköissään ja laitoksissaan seuraavien yleisten periaatteiden mukaisesti: a) Urakehitys tunnustetaan palkkaluokittain, joita on neljä – – c) Sijoittaminen palkkaluokkaan I edellyttää sen osoittamista, että ammatissa on työskennelty vähintään viisi vuotta. – –”

Terveydenhuoltoalan julkisessa palvelussuhteessa olevaan henkilöstöön sovellettavista puitesäännöistä 16.12.2003 annettu laki 55/2003 (Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud)

40 §: ”– – 3. Kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän henkilöstöneuvottelukunta laatii eri terveydenhuoltopalvelujen urajärjestelmien vastaavuuden arvioinnissa sovellettavat yleiset periaatteet ja perusteet, jotta taataan palkkaluokkien vastavuoroinen tunnustaminen, sen vaikutukset ammatissa työskentelyyn ja kyseisten ammattihenkilöiden vapaa liikkuvuus kaikkialla kansallisessa terveydenhuoltojärjestelmässä. – –”

41 §: ”1. Julkisessa palvelussuhteessa olevan henkilöstön palkkajärjestelmä muodostuu peruspalkasta ja palkanlisistä.”

42 §: ”1. Peruspalkkaan kuuluvat a) palkka – – b) kolmivuotiset ikälisät – – c) ylimääräiset palkanosat.”

43 § (Palkanlisät): ”2. – – e) Uraan perustuva palkanlisä, jota maksetaan sen mukaan, mihin vaiheeseen ura on edennyt, edellyttäen, että kyseiseen ammattiryhmään on perustettu tällainen urajärjestelmä.”

B) Itsehallintoalueen lainsäädäntö

Kastilian ja Leónin terveydenhuoltopalvelujen julkisessa palvelussuhteessa olevan henkilöstön ammattiurista 2.7.2009 annettu asetus 43/2009 (Decreto 43/2009, de 2 de julio, por el que se regula la carrera profesional del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León)

6 §: ”1. Kastilian ja Leónin terveydenhuoltopalvelujen julkisessa palvelussuhteessa olevan henkilöstön ammattiurat jakautuvat neljään palkkaluokkaan. 2. Palkkaluokkaan I tai kuhunkin sitä seuraavaan palkkaluokkaan sijoittaminen edellyttää seuraavien vaatimusten täyttymistä:

työntekijän on a) kuuluttava julkisessa palvelussuhteessa olevaan vakituiseen henkilöstöön siinä ammattiryhmässä, jossa kyseisen ura-alueen palkkaluokkaan I tai sitä seuraaviin palkkaluokkiin sijoittamista haetaan, ja työskenneltävä Kastilian ja Leónin terveydenhuoltojärjestelmän palveluksessa; b) esitettävä hakemus sijoittamisestaan palkkaluokkaan I tai sitä seuraaviin palkkaluokkiin kussakin hakuilmoituksessa vahvistettavassa määräajassa ja muodossa; c) osoitettava, että hänelle on kyseisen hakuilmoituksen ajankohtana kertynyt julkisessa palvelussuhteessa kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän yksikössä tai laitoksessa se määrä palvelusvuosia, jota palkkaluokkaan I ja sitä ylempiin palkkaluokkiin sijoittaminen kyseisellä ura-alueella edellyttää, seuraavan asteikon mukaisesti: i. Sijoittaminen palkkaluokkaan I edellyttää sen osoittamista, että työntekijä on työskennellyt julkisessa palvelussuhteessa kansallisessa terveydenhuoltojärjestelmässä viisi vuotta siinä ammattiryhmässä, josta kyseiselle ura-alueelle haetaan.”

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Kastilian ja Leónin itsehallintoalueen virallisessa lehdessä julkaistiin 13.10.2017 Gerencia Regional de Salud de Castilla y Leónin (Kastilian ja Leónin itsehallintoalueen alueellinen terveyshallitus) 6.10.2017 tekemä päätös, jolla ilmoitettiin tavanomaisen hakumenettelyn käynnistämisestä pitkään työskennelleelle väliaikaiselle henkilöstölle ja asetettiin määräaika vuotta 2010 vastaavaan palkkaluokkaan I sijoittamista koskevien hakemusten esittämiselle. Yhtenä hakuedellytyksenä oli todistuksen esittäminen vähintään viiden vuoden työskentelystä julkisessa palvelussuhteessa Kastilian ja Leónin terveydenhuoltojärjestelmässä siinä ammattiryhmässä, josta kyseiselle ura-alueelle haettiin.
- 2 Delia esitti 26.10.2017 hakemuksen sijoittamisestaan palkkaluokkaan I sairaanhoitajien ammattiryhmässä ja ilmoitti hakemuksessaan, että hänelle oli 31.12.2010 kertynyt palvelusaikaa yhteensä 10 vuotta ja 3 kuukautta kyseisessä ammattiryhmässä. Tähän palvelusaikaan sisältyi työskentely Portugalin kansallisiin terveydenhuoltopalveluihin kuuluvassa Santa Marían sairaalassa Lissabonissa 20.11.2000–25.7.2007.
- 3 Delia teki 6.10.2017 tehdystä päätöksestä Gerencia Regional de Salud de Castilla y Leónille oikaisuvaatimuksen, jossa hän väitti, että hakumenettelyssä vaadittuun viiden vuoden palvelusaikaan siinä ammattiryhmässä, josta kyseiselle ura-alueelle haetaan, on voitava laskea Espanjan kansallisessa terveydenhuoltojärjestelmässä tai minkä tahansa unionin jäsenvaltion kansallisessa terveydenhuoltojärjestelmässä kertynyt palvelusaika eikä pelkästään Kastilian ja Leónin terveydenhuoltopalveluissa kertynyttä palvelusaikaa.
- 4 Gerencia Regional de Salud de Castilla y León hyväksyi oikaisuvaatimuksen osittain. Se totesi, että palvelusaikaan oli laskettava Espanjan kansallisessa

terveydenhuoltojärjestelmässä kertynyt palvelusaika, mutta ei Portugalin kansallisessa terveydenhuoltojärjestelmässä kertynyttä palvelusaikaa.

- 5 Delia nosti tästä päätöksestä Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nro 3 de Valladolidissa (maakunnallinen hallintotuomioistuin, Valladolid, Espanja) hallinnollisen kanteen, jossa hän väitti, että palvelusaikaan oli laskettava myös Portugalin kansallisessa terveydenhuoltojärjestelmässä kertynyt palvelusaika.
- 6 Kyseinen tuomioistuin hyväksyi Delian kanteen 16.12.2019 antamallaan tuomiolla, koska se katsoi, että hakumenettelyssä oli loukattu periaatetta työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella.
- 7 Gerencia Regional de Salud de Castilla y León valitti tästä tuomiosta Tribunal Superior de Justicia de Castilla y Leóniin (Kastilian ja Leónin itsehallintoalueen ylioikeus, Espanja).

Asianosaisten keskeiset väitteet pääasian oikeudenkäynnissä

- 8 Delia väittää, että Gerencia Regional de Salud de Castilla y Leónin päätös loukkaa periaatetta työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella sekä kyseistä periaatetta koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Delia myös väittää, että myöntäessään hänelle ikälisiä Kastilian ja Leónin itsehallintoalueen alainen Gerencia de Salud de las Áreas de León (Leónin alueen terveyshallitus) oli ottanut huomioon palvelusajan, joka hänelle oli kertynyt työskentelystä Portugalin kansallisessa terveydenhuoltojärjestelmässä (Santa Marían sairaala, Lissabon) sairaanhoitajien ammattiryhmässä 20.11.2000–21.6.2007.
- 9 Gerencia Regional de Salud de Castilla y León katsoo, että sen päätös on täysin lainmukainen. Se väittää, ettei Delian kanteessa sen paremmin kuin valituksenalaisessa tuomiossakaan käsitellä mitenkään kyseisen uran, sellaisena kuin siitä säädetään Espanjan oikeudessa, ominaispiirteitä, sen sääntelyä lainsäädännössä ja sen erityisyyttä. Gerencia Regional de Salud de Castilla y León myös väittää, että valituksenalaisessa tuomiossa mainittu oikeuskäytäntö koskee aivan muita tilanteita, jotka liittyvät pelkkään ammatissa kertyneeseen palvelusaikaan, ja ettei kyseisessä oikeuskäytännössä oteta työkokemusta arvioitaessa huomioon sen organisaation tavoitteita, jonka palveluksessa henkilö työskentelee.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 10 Julkisessa palvelussuhteessa olevan henkilöstön urajärjestelmien suunnittelu kuuluu Espanjan lainsäädännön mukaan itsehallintoalueille, joiden on noudatettava valtion peruslainsäädännössä vahvistettuja yleisiä periaatteita ja perusteita. Itsehallintoalueiden terveydenhuoltojärjestelmät on integroitu osaksi kansallista terveydenhuoltojärjestelmää. Julkisessa palvelussuhteessa olevan henkilöstön liikkuvuuden helpottamiseksi eri itsehallintoalueiden

terveydenhuoltojärjestelmien välillä Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económicos Presupuestarios (julkistalouden henkilöstö- ja taloushallinnosta vastaava terveysministeriön osasto) teki 29.1.2007 päätöksen terveydenhuoltohenkilöstön urajärjestelmien vastaavuuden arviointia koskevista yleisistä perusteista tehdyn sopimuksen julkaisemisesta (BOE nro 50, 27.2.2007). Uralla ei tarkoiteta pelkästään palveluksessa olemista (palvelusaikaa), vaan tämän palveluksessa olemisen on tapahduttava tietyissä ammattiryhmissä ja tietyissä terveydenhuollon yksiköissä, joiden tarkoituksena on toteuttaa nimenomaan sen organisaation tavoitteita, jonka palveluksessa henkilö työskentelee.

- 11 SEUT 168 artiklan 7 kohdan mukaan terveydenhuollon järjestäminen ja tarjoaminen kuuluvat kunkin unionin jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan. Ei ole olemassa mitään yhteistä eurooppalaista terveydenhuoltojärjestelmää, eikä jäsenvaltioiden välillä ole vahvistettu mitään yhteisiä perusteita terveydenhuoltohenkilöstön urajärjestelmien vastaavuuden arvioimiseksi, toisin kuin Espanjan kansallisessa terveydenhuoltojärjestelmässä.
- 12 Unionin tuomioistuin on todennut, että kun määritetään, rajoitetaanko käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella lainsäädännöllä SEUT 45 artiklassa tarkoitettulla tavalla työvoiman vapaata liikkuvuutta, on muistutettava, että henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien kaikkien EUT-sopimuksen määräysten tarkoituksena on helpottaa unionin jäsenvaltioiden kansalaisten kaikenlaista ansiotyön tekemistä yhteisön alueella ja että kyseisten määräysten vastaisia ovat toimenpiteet, joilla voi olla epäsuotuisa vaikutus näihin kansalaisiin, kun he haluavat harjoittaa taloudellista toimintaa toisen jäsenvaltion alueella (ks. erityisesti tuomio 15.12.1995, Bosman, C-415/93, 94 kohta; tuomio 17.3.2005, Kranemann, C-109/04, 25 kohta ja tuomio 11.1.2007, ITC, C-208/05, 31 kohta). Unionin tuomioistuin on myös todennut, että kansalliset säännökset, jotka estävät jäsenvaltion kansalaisuuden omaavaa työntekijää lähtemästä tai saattavat saada hänet luopumaan ajatuksesta lähteä kotimaastaan käyttäkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ovat näin ollen vapaan liikkuvuuden rajoituksia, vaikka niitä sovellettaisiin kyseessä olevan työntekijän kansalaisuudesta riippumatta (ks. erityisesti em. tuomio Bosman, 96 kohta; tuomio Kranemann, 26 kohta ja tuomio ITC, 33 kohta). Lisäksi unionin tuomioistuin on todennut, että toimenpide, jolla rajoitetaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, voi olla sallittu ainoastaan, jos sillä pyritään perussopimuksen mukaiseen, legitimiin tavoitteeseen ja jos sitä voidaan pitää perusteltuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä. Tällaisessa tapauksessa kyseessä olevan tavoitteen on lisäksi oltava toteutettavissa toimenpidettä soveltamalla, eikä soveltamisella saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. erityisesti tuomio 31.3.1993, Kraus, C-19/92, 32 kohta, sekä em. tuomio Bosman, 104 kohta, tuomio Kranemann, 33 kohta ja tuomio ITC, 37 kohta).
- 13 Edellä mainitun kansallisen lainsäädännön ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on esitettävä perusteltuja epäilyjä siitä, että SEUT 45 artikla ja asetuksen N:o 492/2011 7 artikla ovat esteenä 2.7.2009 annetun asetuksen 43/2009 6 §:n 2 kohdan c alakohdan kaltaiselle kansalliselle

säännökselle, jossa ei mahdollisteta toisen jäsenvaltion julkisessa sairaalassa sairaanhoitajien ammattiryhmässä kertyneen palvelusajan tunnustamista. Voitaisiin nimittäin katsoa, että kyseisellä säännöksellä loukataan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita ja että se merkitsee välillistä syrjintää. Toisaalta voitaisiin päinvastoin katsoa, että kyseinen säännös perustuu objektiivisiin ja kyseessä olevien työntekijöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin, jotka ovat oikeassa suhteessa kyseisellä säännöksellä tavoiteltuun päämäärään eli urajärjestelmien sääntelyyn, kun otetaan huomioon, ettei jäsenvaltioiden terveydenhuoltojärjestelmillä ole yhteisiä perusteita vastaavuuden arvioimiseksi.

- 14 Epäilyjä lisää se, että Espanjassa Tribunal Superior de Justiciat ovat vahvistaneet oikeuskäytäntöä, jonka mukaan pelkkä palvelusaika ei riitä, vaan palvelusajan on oltava kertynyt tietyissä ammattiryhmissä ja tietyissä kansalliseen terveydenhuoltojärjestelmään kuuluvissa yksiköissä. Kyseisen kansallisen oikeuskäytännön mukaisesti on myös todettu, että koska mainitulla säännöksellä on legitiimi päämäärä, kysymys ei ole välillisestä syrjinnästä, kun otetaan huomioon myös se, että laskematta jätetään paitsi muissa unionin jäsenvaltioissa myös niissä Espanjan sairaaloissa, joita ei ole integroitu toiminnallisesti tai orgaanisesti osaksi kansallista terveydenhuoltojärjestelmää, kertynyt palvelusaika. Lisäksi on syytä epäillä, onko valituksenalainen tuomio lainmukainen, koska Portugalin kansallisessa terveydenhuoltojärjestelmässä kertynyt palvelusaika oli otettu huomioon laskettaessa Delialle peruspalkkaan sisältyviä ikälisiä, mutta tätä samaa palvelusaikaa ei kuitenkaan oteta huomioon tehtäessä päätöstä hänen sijoittamisestaan palkkaluokkaan, joka oikeuttaisi hänet uraan perustuvaan palkanlisään.