

Mål C-86/21**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

11 februari 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Spanien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

4 februari 2021

Klagande:

Gerencia Regional de Salud de Castilla y León

Motpart:

Delia

Saken i det nationella målet

Offentlig anställning – Vårdpersonal – Karriärutveckling – Tjänstgöringstid – Erkännande av tjänstgöringstid vid ett offentligt sjukhus i en annan medlemsstat

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Artikel 45 FEUF – Fri rörlighet för arbetstagare – Nationell bestämmelse som hindrar erkännande av tjänstgöringstid vid ett offentligt sjukhus i en annan medlemsstat – Begränsningar av den fria rörligheten för arbetstagare – Avsaknad av allmänna kriterier för godkännande av systemen för karriärutveckling för hälso- och sjukvårdspersonal i medlemsstaterna – Artikel 7 i förordning (EU) nr 492/2011 – Icke-diskriminering – Artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Utgör artikel 45 FEUF och artikel 7 i förordning nr [492]/2011 hinder för en nationell bestämmelse som artikel 6.2 c i dekret 43/2009 av den 2 juli 2009,

vilken hindrar erkännande av tjänstgöringstid i en viss yrkeskategori i ett offentligt hälso- och sjukvårdssystem i en annan medlemsstat i Europeiska unionen?

- 2) I det fall svaret på den första frågan är jakande, skulle erkännandet av tjänstgöringstiden i det offentliga hälso- och sjukvårdssystemet i en medlemsstat kunna villkoras av på förhand antagna allmänna kriterier för godkännande av systemen för karriärutveckling för hälso- och sjukvårdspersonal i Europeiska unionens medlemsstater?

Anförda unionsbestämmelser

Fördraget om Europeiska unionen, artiklarna 3.2, 26.2 och 45.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artiklarna 45, 46 och 168.7.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, särskilt artikel 7.

Anförda nationella bestämmelser

A) Nationella bestämmelser

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (allmän lag 14/1986 av den 25 april 1986 om hälso- och sjukvård)

Artikel 44: ”1. Alla strukturer och offentliga tjänster som tjänar hälsan ska utgöra det nationella hälso- och sjukvårdssystemet. 2. Det nationella hälso- och sjukvårdssystemet består av den statliga förvaltningens hälso- och sjukvårdstjänster och de autonoma regionernas hälso- och sjukvårdstjänster tillsammans, i den mening som avses i denna lag.”

Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad en el Sistema Nacional de Salud (lag 16/2003 av den 28 maj 2003 om sammanhållning och kvalitet i det nationella hälso- och sjukvårdssystemet)

Artikel 43: ”Säkerställandet av personalens rörlighet i hela det nationella hälso- och sjukvårdssystemet är en av de grundläggande aspekterna för dess sammanhållning”

Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (lag 44/2003 av den 21 november 2003 om organisation av vårdyrken)

Artikel 37 (allmänna bestämmelser om yrkesmässig utveckling och dess erkännande): ”1. Systemet för erkännande av yrkesmässig utveckling för den vårdpersonal som avses i artiklarna 6 och 7 i denna lag inrättas 3. Den

personal som är etablerad eller tillhandahåller sina tjänster inom statens territorium har rätt att frivilligt ansluta sig till systemet för yrkesmässig utveckling.”

Artikel 38: ”1. Hälso- och sjukvårdsmyndigheterna ska, för sina egna inrättningar och institutioner, reglera erkännandet av yrkesmässig utveckling, inom ramen för följande allmänna principer: a) Erkännandet ska indelas i fyra steg ... c) För att uppnå det första steget är det nödvändigt att styrka fem års yrkesutövning. ...”

Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (lag 55/2003 av den 16 december 2003 om rambestämmelser för offentlig hälso- och sjukvårdspersonal)

Artikel 40: ”... 3. Det nationella hälso- och sjukvårdssystemets kommission för personalfrågor ska fastställa allmänna principer och kriterier för godkännande av systemen för karriärutveckling hos de olika hälso- och sjukvårdstjänsterna, för att säkerställa ett ömsesidigt erkännande av karriärstegen, deras yrkesmässiga konsekvenser och den fria rörligheten för denna personal inom hela det nationella hälso- och sjukvårdssystemet. ...”

Artikel 41: ”1. Ersättningssystemet för offentlig personal består av grundlön och kompletterande ersättningar.”

Artikel 42: ”1. Grundlönen utgörs av a) lön ..., b) treårstillägg ..., c) extra tillägg.”

Artikel 43 (kompletterande ersättningar): ”2. ... e) Karriärlönetillägg, i syfte att belöna det steg i karriärutvecklingen som uppnåtts, om systemet för yrkesmässig utveckling har införts i aktuell kategori.”

B) Regionala bestämmelser

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 (dekret 43/2009 av den 2 juli om reglering av karriärutveckling för offentlig hälso- och sjukvårdspersonal i Kastilien och León)

Artikel 6: ”1.— Karriärutvecklingen inom hälso- och sjukvården i Kastilien och León är indelad i fyra steg. 2.— För att uppnå det första steget i karriärutvecklingen, eller för att ansluta sig till vart och ett av de övre stegen, fastställs följande krav: a) Inneha ställning som tillsvidareanställd offentlig personal, i den yrkeskategori i vilken avsikten är att ansluta sig till det första steget eller efterföljande steg i motsvarande variant av karriärutveckling och utföra sina uppgifter inom hälso- och sjukvården i Kastilien och León. b) Framlägga en ansökan om att uppnå det första steget i karriärutvecklingen eller för att ansluta sig till vart och ett av de övre stegen, inom den frist och på det sätt som fastställs i relevanta meddelanden. c)

Styrka antalet arbetade år, vid tidpunkten för varje meddelande, som offentlig personal vid hälso- och sjukvårdsinrättningar och hälso- och sjukvårdsinstitutioner i det nationella hälso- och sjukvårdssystemet som fastställs i var och en av karriärvarianterna för att uppnå det första steget, liksom de som fastställs för att ansluta sig till de övre stegen, i överensstämmelse med följande skala: i. För att uppnå steg I är det nödvändigt att styrka fem års yrkesutövning som offentlig personal i det nationella hälso- och sjukvårdssystemet, i samma yrkeskategori från vilken avsikten är att ansluta sig till motsvarande variant av karriärutveckling.”

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Den 13 oktober 2017 offentliggjordes i *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León* (Autonoma regionen Kastilien och Leóns officiella tidning) beslutet av den 6 oktober 2017 av Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Regionala hälso- och sjukvårdsledningen i Kastilien och León) genom vilket sedan länge tillfälligt anställd personal kallas till det ordinarie förfarandet, och en frist fastställs för inlämning av ansökningar om anslutning till steg I karriärutvecklingen motsvarande år 2010. Ett av kraven för att få inlämna en ansökan om anslutning var att kunna styrka fem års yrkesutövning som offentlig hälso- och sjukvårdspersonal i Kastilien och León, i samma kategori från vilken avsikten var att ansluta sig till motsvarande variant av karriärutveckling.
- 2 Den 26 oktober 2017 inlämnade Delia en ansökan om anslutning till steg I karriärutvecklingen i kategorin sjuksköterska. Hon uppgav att hon hade en tjänstgöringstid på tio år och tre månader i denna kategori, per den 31 december 2010. Tjänstgöringen hade bland annat varit förlagd till sjukhuset Santa María i Lissabon, tillhörande det portugisiska nationella hälso- och sjukvårdssystemet, mellan den 20 november 2000 och den 25 juli 2007.
- 3 Delia begärde samtidigt omprövning av beslutet av den 6 oktober 2017 hos Gerencia Regional de Salud de Castilla y León. Hon menade att de fem års yrkesutövning som krävdes i samma kategori från vilken avsikten är att ansluta sig till motsvarande variant av karriärutveckling borde vara tjänstgöringstid inom det spanska nationella hälso- och sjukvårdssystemet eller det nationella hälso- och sjukvårdssystemet i någon av unionens medlemsstater, och inte enbart tjänstgöringstid inom hälso- och sjukvården i Kastilien och León.
- 4 Gerencia Regional de Salud de Castilla y León biföll delvis begäran om omprövning, genom att besluta att tjänstgöringstiden i det spanska nationella hälso- och sjukvårdssystemet skulle medräknas, men inte tjänstgöringstiden i det portugisiska nationella hälso- och sjukvårdssystemet.
- 5 Delia överklagade detta beslut till Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Valladolid (Förvaltningsdomstolen nr 3 i Valladolid); hon anförde att även

tjänstgöringstiden i det portugisiska nationella hälso- och sjukvårdssystemet borde medräknas.

- 6 Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Valladolid biföll överklagandet från Delia genom dom av den 16 december 2019, i och med att den ansåg att meddelandet strider mot principen om fri rörlighet för arbetstagare inom unionen.
- 7 Gerencia Regional de Salud de Castilla y León överklagade domen till Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Överdomstolen i Kastilien och León).

Parternas huvudargument

- 8 Delia anser att beslutet av Gerencia Regional de Salud de Castilla y León strider mot principen om fri rörlighet för arbetstagare inom unionen och mot EU-domstolens rättspraxis avseende denna princip. Hon gör dessutom gällande att Gerencia de Salud de las Áreas de León (hälso- och sjukvårdsledningen för områdena i León), som ingår i den autonoma regionen Kastilien och León, med avseende på treårstillägg har erkänt henne tjänstgöringstiden i det portugisiska nationella hälso- och sjukvårdssystemet (vid sjukhuset Santa María i Lissabon) mellan den 20 november 2000 och den 21 juni 2007, i kategorin sjuksköterska.
- 9 Gerencia Regional de Salud de Castilla y León anser att dess beslut är helt överstämmande med lagstiftningen. Den regionala hälso- och sjukvårdsledningen menar att man varken i Delias överklagande eller i den överklagade domen analyserar karriärutvecklingens särdrag, dess rättsliga villkor eller specifika omständigheter, i enlighet med hur den regleras i spansk rätt. Den regionala hälso- och sjukvårdsledningen anför också att den rättspraxis som åberopas i den överklagade domen avser andra fall som endast rör tjänstgöringstid och där målen för organisationen där tjänsterna tillhandahålls inte beaktas i samband med värderingen av arbetslivserfarenheten.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 10 Enligt spansk lagstiftning ankommer det på de autonoma regionerna att utforma den offentliga personalens karriärutveckling. Regionerna ska i samband med denna utformning iaktta de allmänna principer och kriterier som föreskrivs i de nationella grundläggande bestämmelserna. De olika regionala hälso- och sjukvårdssystemen bildar det nationella hälso- och sjukvårdssystemet. För att underlätta rörligheten för offentlig personal mellan de olika regionala hälso- och sjukvårdssystemen fattade Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económicos Presupuestarios (generaldirektoratet för personalfrågor, ekonomiska tjänster och budgettjänster) beslutet av den 29 januari 2007 om offentliggörande av överenskommelsen om allmänna kriterier för godkännande av systemen för karriärutveckling för hälso- och sjukvårdspersonal (BOE nr 50 av den 27 februari). Karriärutveckling innebär inte bara tillhandahållande av vissa tjänster

(tjänstgöringstid), utan kräver att detta tillhandahållande av tjänster sker inom en viss yrkeskategori och vid en specifik hälso- och sjukvårdstjänst vars syfte är att uppnå målen för den organisation inom vilken tjänsterna tillhandahålls.

- 11 Organisation och tillhandahållande av hälso- och sjukvård är exklusiv behörighet för varje medlemsstat i unionen, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 168.7 FEUF. Det finns inget europeiskt hälso- och sjukvårdssystem, och det har inte heller antagits allmänna kriterier för godkännande av systemen för karriärutveckling för hälso- och sjukvårdspersonal i de olika medlemsstaterna, till skillnad från i det spanska nationella hälso- och sjukvårdssystemet.
- 12 EU-domstolen har fastslagit att för att avgöra om en nationell bestämmelse som den i det nationella målet utgör en begränsning i den mening som avses i artikel 45 FEUF, är det nödvändigt att komma ihåg att bestämmelserna i EUF-fördraget om fri rörlighet för personer syftar till att underlätta för medlemsstaternas medborgare att bedriva alla typer av yrkesverksamhet inom unionen, och de utgör hinder för de nationella bestämmelser som skulle kunna försätta dessa medborgare i en ogynnsam situation i det fall de vill utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat (se, bland annat, domen av den 15 december 1995, Bosman, C-415/93, punkt 94, domen av den 17 mars 2005, Kranemann, C-109/04, punkt 25, och domen av den 11 januari 2007, ITC, C-208/05, punkt 31). EU-domstolen har också fastställt att nationella bestämmelser genom vilka en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat hindras eller avskräcks från att lämna sitt hemland för att utöva sin rätt till fri rörlighet således utgör inskränkningar i denna frihet, även om de tillämpas oberoende av de berörda arbetstagarnas nationalitet (se bland annat domarna i de ovannämnda målen Bosman, punkt 96, Kranemann, punkt 26, och ITC, punkt 33). EU-domstolen har även fastslagit att en bestämmelse som hindrar den fria rörligheten för arbetstagare endast kan motiveras om den har ett legitimt syfte som är förenligt med fördraget och om den motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset. I ett sådant fall fordras även att tillämpningen av en sådan bestämmelse är ägnad att säkerställa att målet i fråga uppnås och att denna tillämpning inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se bland annat domen av den 31 mars 1993, C-19/92, Kraus, punkt 32, och domarna i de ovannämnda målen Bosman, punkt 104, Kranemann, punkt 33, och ITC, punkt 37).
- 13 Mot bakgrund av den nationella lagstiftning och den rättspraxis från EU-domstolen som hänvisas till ovan finns det rimliga tvivel om huruvida artikel 45 FEUF och artikel 7 i förordning nr 492/2011 utgör hinder för en nationell bestämmelse som artikel 6.2 c) i dekret 43/2009 av den 2 juli, i den meningen att bestämmelsen hindrar erkännande av tjänstgöringstid vid ett offentligt sjukhus i en annan medlemsstat med yrkeskategorin sjuksköterska. I själva verket skulle bestämmelsen kunna anses strida mot principen om fri rörlighet för arbetstagare och principen om likabehandling och dölja indirekt diskriminering. Bestämmelsen skulle emellertid också kunna anses vara baserad på objektiva överväganden oberoende av de berörda arbetstagarnas medborgarskap, överväganden som är proportionerliga till det mål som eftersträvas, med beaktande av att

karriärutvecklingen regleras utan kriterier för godkännande mellan de olika hälso- och sjukvårdssystemen i medlemsstaterna.

- 14 Betänkligheterna understöds av det faktum att det finns spansk rättspraxis från överdomstolarna enligt vilken det inte är tillräckligt med tjänstgöringstiden i sig, utan det fordras att tjänstgöringstiden har ägt rum i en viss yrkeskategori och inom en viss hälso- och sjukvårdstjänst som ingår i det nationella hälso- och sjukvårdssystemet. Enligt denna nationella rättspraxis har det även fastslagits att eftersom syftet med bestämmelsen är legitimt, förekommer ingen indirekt diskriminering, också med beaktande av att inte bara tjänstgöringstid i andra medlemsstater i unionen undantas, utan även tjänstgöringstid i Spanien vid sjukhus som funktionellt och organisatoriskt inte är en del av det nationella hälso- och sjukvårdssystemet. Det finns också tveksamheter vad gäller det överklagade beslutets förenlighet med lagstiftningen såtillvida att Delias tjänstgöringstid i det portugisiska offentliga hälso- och sjukvårdssystemet har erkänts med avseende på treårstillägg, som ingår i grundlönen, men att samma tjänstgöringstid inte erkänns när det handlar om att uppnå det steg som skulle ge henne rätt till den kompletterande ersättningen, karriär-lönstillägget.

ARBETS-DOKUMENT