

Sag C-86/21**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

11. februar 2021

Forelæggende ret:

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Spanien)

Afgørelse af:

4. februar 2021

Appellant:

Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León

Indstævnt:

Delia

Hovedsagens genstand

Offentlig ansatte – sygeplejepersonale – karriereudvikling – anciennitet – anerkendelse af beskæftigelsesperioden på et offentligt hospital i en anden medlemsstat

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Artikel 45 TEUF – arbejdskraftens frie bevægelighed – national bestemmelse, der forhindrer anerkendelse af beskæftigelsesperioden på et offentligt hospital i en anden medlemsstat – restriktioner for arbejdskraftens frie bevægelighed – manglende generelle kriterier for anerkendelse af karrieresystemerne for personalet i medlemsstaternes sundhedstjenester – artikel 7 i forordning (EU) nr. 492/2011 – ikke-forskelsbehandling – artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Er artikel 45 TEUF og artikel 7 i forordning nr. [492]/2011 til hinder for en national bestemmelse såsom artikel 6, stk. 2, litra c), i dekret nr. 43/2009 af 2. juli 2009, der forhindrer anerkendelse af tjenesteydelser, der er leveret inden for en bestemt faggruppe i et offentligt sundhedsvæsen i en anden EU-medlemsstat?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, kan anerkendelsen af tjenesteydelser, der er leveret i en medlemsstats offentlige sundhedsvæsen, da betinges af, at der forudgående godkendes generelle kriterier for anerkendelse af karrieresystemerne for personalet i Den Europæiske Unions medlemsstats sundhedstjenester?

Anførte EU-retlige forskrifter

- Traktaten om Den Europæiske Union: artikel 3, stk. 2, artikel 26, stk. 2, og artikel 45.
- Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde: artikel 45, artikel 46 og artikel 168, stk. 7.
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen, navnlig artikel 7.

Anførte nationale forskrifter

A) National lovgivning

- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (almindelig lov nr. 14/1986 af 25.4.1986 om sundhedsvæsenet)

Artikel 44: »1. Den nationale sundhedsvæsen udgøres af alle offentlige sundhedsstrukturer og –tjenester. 2. Det nationale sundhedsvæsen består af sundhedstjenesterne under statsadministrationen og sundhedstjenesterne i de selvstyrende regioner som fastlagt i denne lov«.

- Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad en el Sistema Nacional de Salud (lov nr. 16/2003 af 28.5.2003 om sammenhæng og kvalitet i de nationale sundhedsvæsen)

Artikel 43: »Et af de vigtigste aspekter ved sammenhængen i sundhedsvæsenet er at sikre personalets mobilitet inden for hele det nationale sundhedsvæsen [...]«.

- Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (lov nr. 44/2003 af 21.11.2003 om sundhedserhvervenes opbygning)

Artikel 37 (generelle bestemmelser om faglig udvikling og anerkendelse heraf): »1. Der indføres en ordning for anerkendelse af faglig udvikling for det i denne lovs artikel 6 og 7 nævnte sundhedspersonale [...]. 3. Sundhedspersonale, der er etableret på eller leverer tjenesteydelser inden for statens område, kan frivilligt deltage i ordningen for faglig udvikling«.

Artikel 38: »1. Sundhedsmyndighederne regulerer anerkendelsen af faglig udvikling for så vidt angår deres egne centre og faciliteter i henhold til følgende generelle principper: a) Anerkendelsen er opdelt i fire trin [...]. c) For at nå det første trin kræves dokumentation for fem års erhvervs erfaring. [...]«

- 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 rammevedtægter for vedtægtsmæssigt personale i sundhedssektoren)

Artikel 40: »[...] 3. Det nationale sundhedsvæsenes udvalg for menneskelige ressourcer fastlægger de generelle principper og kriterier for anerkendelse af karrieresystemerne for de forskellige sundhedstjenester med henblik på at sikre gensidig anerkendelse af karrieretrin og erhvervsmæssig virkning heraf samt fri bevægelighed for dette sundhedspersonale i hele det nationale sundhedsvæsen. [...]«.

Artikel 41: »1. De vedtægtsmæssige ansatte aflønnes efter en ordning, der er sammensat af en grundløn og et eller flere tillæg.«

Artikel 42: »1. Grundlønnen omfatter: a) arbejdsvederlaget [...] b) treårstillæg, [...] c) bonus«.

Artikel 43 (Tillæg): »2. [...] e) Tillæg, der er knyttet til et karriereforløb, som har til formål at yde godtgørelse for det trin, der er opnået i karrieren, når det pågældende karrieresystem er blevet indført for den pågældende stillingsgruppe.«

B) Regional lovgivning

- 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 nr. 43/2009 af 2.7.2009 om det vedtægtsmæssige personales karriere i sundhedstjenesten i Castilla y León)

Artikel 6: »1. – Karrieren i sundhedstjenesten i Castilla y León er opdelt i fire trin. 2. – Følgende betingelser skal være opfyldt for at opnå det første karrieretrin eller de højere trin: a) Status som vedtægtsmæssigt personale i

den faggruppe, hvori den pågældende ønsker at opnå det første eller efterfølgende karrieretrin, samt varetagelse af opgaver i sundhedstjenesten i Castilla y León, b) Indgivelse af en ansøgning om opnåelse af det første eller højere karrieretrin inden for den frist og på den måde, som er anført i de relevante meddelelser om udvælgelsesprøver. c) Dokumentation for antallet af års erhvervserfaring, på datoen for den pågældende meddelelse om udvælgelsesprøve, som vedtægtsmæssigt ansat i sundhedscentre- eller institutioner under det nationale sundhedsvæsen for hvert enkelt karriereforløb med henblik på opnåelse af det første trin samt i de tilsvarende sundhedscentre- eller institutioner med henblik på opnåelse af de højere trin efter følgende skala: i. For at opnå trin I kræves dokumentation for fem års erhvervserfaring som vedtægtsmæssigt ansat i det nationale sundhedsvæsen i den faggruppe, hvori den pågældende ønsker at opnå det pågældende karriereforløb.«

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 13. oktober 2017 blev der i den selvstyreende region Castilla y Leóns officielle tidende offentliggjort en afgørelse af 6. oktober 2017 fra Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (det regionale sundhedsråd i Castilla y León) om en almindelig udvælgelsesprøve for langtidsansat ikke-fastansat personale og indkaldelse af ansøgninger til karrieretrin I for 2010. Betingelserne for at indgive ansøgning omfattede dokumentation for fem års erhvervserfaring som vedtægtsmæssigt ansat i sundhedstjenesten i Castilla y León i den faggruppe, hvori den pågældende ønsker at opnå det pågældende karriereforløb.
- 2 Den 26. oktober 2017 indgav Delia sin ansøgning om at opnå karrieretrin I i stillingsgruppen sygeplejerske og anførte, at hun havde leveret tjenesteydelser i ti år og tre måneder inden for denne stillingsgruppe pr. 31. december 2010. Disse tjenesteydelser var bl.a. blevet leveret på Hospital Santa María de Lisboa under den nationale offentlige tjeneste i Portugal fra den 20. november 2000 til den 25. juli 2007.
- 3 Sideløbende indgav Delia en administrativ klage mod den nævnte afgørelse af 6. oktober 2017 til det regionale sundhedsråd i Castilla y León, hvori Delia gjorde gældende, at de fem års erhvervserfaring, der krævedes i den faggruppe, hvori den pågældende ønsker at opnå det pågældende karriereforløb, burde være erfaring, der er optjent i det nationale sundhedsvæsen i Spanien eller i det nationale sundhedsvæsen i en hvilken som helst EU-medlemsstat, og ikke kun erfaring, der er optjent i sundhedstjenesten i Castilla y León.
- 4 Det regionale sundhedsråd i Castilla y León gav Delia delvist medhold i den administrative klage. Det pågældende råd fastslog således, at beregningen skulle omfatte tjenesteydelser, der var leveret i det nationale sundhedsvæsen i Spanien, men ikke tjenesteydelser leveret i det nationale sundhedsvæsen i Portugal.

- 5 Delia anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Valladolid (forvaltningsdomstol nr. 3 i Valladolid) og anførte, at beregningen også skulle omfatte tjenesteydelser leveret i det nationale sundhedsvæsen i Portugal.
- 6 Ved dom af 16. december 2019 gav den pågældende ret Delia medhold, idet retten var af den opfattelse, at meddelelsen om udvælgelsesprøven tilsidesætter princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed på Unionens område.
- 7 Det regionale sundhedsråd i Castilla y León har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (øverste regionale domstol i den selvstyrende region Castilla y León).

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 8 Delia er af den opfattelse, at afgørelsen fra det regionale sundhedsråd i Castilla y León er i strid med princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed på Unionens område og Domstolens praksis om dette princip. Delia har desuden anført, at sundhedsrådet i Áreas de León, der hører under den selvstyrende region Castilla y León, med henblik på treårstillægget har anerkendt de tjenesteydelser, som Delia leverede i det nationale sundhedsvæsen i Portugal fra den 20. november 2000 til den 21. juni 2007 i stillingsgruppen sygeplejerske.
- 9 Det regionale sundhedsråd i Castilla y León er af den opfattelse, at dets afgørelse er i fuld overensstemmelse med lovgivningen. Det pågældende råd er af den opfattelse, at hverken Delias søgsmål eller den appellerede dom undersøger karrierens kendetegn, lovgivningsmæssige udformning eller specifikke karakter, således som den er reguleret i spansk ret. Det pågældende råd har desuden anført, at den retspraksis, der henvises til i den appellerede dom, omhandler andre faktiske forhold, der blot vedrører anciennitet i forbindelse med levering af tjenesteydelser, og at den ved vurderingen af denne erfaring ikke tager højde for målene for den organisation, hvor tjenesteydelserne leveres.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 10 I henhold til spansk lovgivning tilkommer det de selvstyrende regioner at tilrettelægge det vedtægtsmæssige personales karriere under overholdelse af de generelle principper og kriterier, der er fastsat i den nationale grundlæggende lovgivning. De forskellige sundhedsvæsener i de selvstyrende regioner indgår i det nationale sundhedsvæsen. For at fremme det vedtægtsmæssige personales mobilitet mellem de forskellige sundhedsvæsener i de selvstyrende regioner udsendte generaldirektoratet for menneskelige ressourcer og økonomi- og budgettjenester den 29. januar 2007 en afgørelse om offentliggørelse af en aftale om fastsættelse af generelle kriterier for anerkendelse af karrieresystemerne for personalet i sundhedstjenesten (BOE nr. 50 af 27.2.2007). En karriere indebærer ikke kun levering af tjenesteydelser (anciennitet), men kræver derimod også, at

denne levering af tjenesteydelser finder sted inden for en konkret stillingsgruppe og i en specifik sundhedstjeneste, der har til formål at forfølge målene for den organisation, hvori tjenesteydelserne leveres.

- 11 I henhold til artikel 168, stk. 7, TEUF henhører organisation og levering af sundhedstjenesteydelser under hver enkelt EU-medlemsstats enekompetence. Der findes ikke et europæisk sundhedsvæsen, og der er ikke vedtaget generelle kriterier for anerkendelse af karrieresystemerne for personalet i de forskellige medlemsstats sundhedstjenester, hvilket imidlertid gør sig gældende for det nationale sundhedsvæsen i Spanien.
- 12 Domstolen har fastslået, at det hvad angår spørgsmålet, om nationale bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede udgør en begrænsning som omhandlet i artikel 45 TEUF, bemærkes, at alle EUF-traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer skal gøre det lettere for statsborgerne i medlemsstaterne at udøve erhvervmæssig beskæftigelse af enhver art på hele Unionens område, og at disse bestemmelser er til hinder for foranstaltninger, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervmæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område (jf. navnlig dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, præmis 94; af 17.3.2005, Kranemann, C-109/04, præmis 25, og af 11.1.2007, ITC, C-208/05, præmis 31). Domstolen har ligeledes fastslået, at nationale bestemmelser, som forhindrer en statsborger i en medlemsstat i at forlade sit oprindelsesland med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed, eller som får ham til at afholde sig fra dette forehavende, udgør hindringer for denne frihed, uanset om de finder anvendelse uafhængigt af de pågældende arbejdstageres nationalitet (jf. navnlig Bosman-dommen, præmis 96, Kranemann-dommen, præmis 26, og ITC-dommen, præmis 33). Domstolen har endvidere fastslået, at en foranstaltning, som hindrer arbejdskraftens frie bevægelighed, kun kan godkendes, hvis den forfølger et legitimt mål, som er foreneligt med traktaten, og er begrundet i tvingende almene hensyn. Hertil kræves det desuden, at anvendelsen af en sådan foranstaltning skal være egnet til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. navnlig dom af 31.3.1993, C-19/92, Kraus, præmis 32, og Bosman-dommen, præmis 104, Kranemann-dommen, præmis 33, og ITC-dommen, præmis 37).
- 13 På baggrund af den nationale lovgivning og Domstolens praksis som nævnt ovenfor foreligger der en rimelig tvivl om, hvorvidt såvel artikel 45 TEUF som artikel 7 i forordning nr. 492/2011 er til hinder for en national bestemmelse som artikel 6, stk. 2, litra c), i dekret nr. 43/2009 af 2. juli 2009, for så vidt som sidstnævnte bestemmelse ikke tillader anerkendelse af tjenesteydelser, der er leveret på et offentligt hospital i en anden medlemsstat i stillingsgruppen sygeplejerske. Den pågældende bestemmelse kan nærmere bestemt anses for at tilsidesætte princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed og ligebehandlingsprincippet og dække over indirekte forskelsbehandling. Ikke desto mindre kan den nævnte bestemmelse også anses for at støtte sig på objektive almene hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i

rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes hermed, henset til den lovgivning, som karrieren er underlagt, og idet der ikke findes kriterier for anerkendelse mellem de forskellige sundhedsvæsen i medlemsstaterne.

- 14 Tvivlen næres af den omstændighed, at der foreligger retspraksis fra de øverste regionale domstole, hvorefter anciennitet i sig selv ikke er tilstrækkelig, og hvorefter det kræves, at leveringen af tjenesteydelser har fundet sted i en konkret stillingsgruppe og inden for en specifik sundhedstjeneste, der henhører under det nationale sundhedsvæsen. I overensstemmelse med denne nationale retspraksis er det ligeledes blevet fastslået, at der ikke foreligger indirekte forskelsbehandling, eftersom det mål, som bestemmelsen forfølger, er legitimt, idet det ligeledes tages i betragtning, at beregningen ikke blot udelukker perioder, hvor den pågældende har arbejdet i andre EU-medlemsstater, men også perioder, hvor den pågældende har arbejdet i Spanien på hospitaler, der funktionelt og organisatorisk ikke henhører under det nationale sundhedsvæsen. Der hersker tillige tvivl med hensyn til spørgsmålet, om den anfægtede afgørelse er lovlig, for så vidt som de tjenesteydelser, som Delia har leveret i det offentlige sundhedsvæsen i Portugal, er blevet anerkendt med henblik på treårstillægget, som indebærer, at den pågældende modtager dette grundbeløb, mens disse tjenesteydelser derimod ikke er blevet anerkendt med henblik på opnåelse af det karrieretrin, der giver den pågældende ret til at modtage det tillæg, der er knyttet til et karriereforløb.

ARBEJDSDOMSTOLEN