

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
CHRISTINE STIX-HACKL

föredraget den 12 september 2002<sup>1</sup>

I — Inledande anmärkningar

offentlig tjänst i artikel 39.4 EG, det ovan nämnda direktivet.

1. Den aktuella tvisten gäller tillträde till sjukhusadministratörsyrket i Frankrike, och då särskilt de franska antagningskriteriernas överensstämmelse med rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier (nedan kallat direktivet)<sup>2</sup>

3. Artikel 1 i direktiv 89/48 föreskriver bland annat följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelse som anges:

II — Tillämpliga bestämmelser

a) Examensbevis: varje utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis, eller varje samling av sådana bevis eller annat bevismaterial

A — *Gemenskapsrätt*

— som har utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat och som utformats i enlighet med statens lagar och andra författningar,

2. Till de här tillämpliga bestämmelserna hör, förutom undantaget för anställning i

— som utvisar att innehavaren med godkänt resultat avslutat en postgymnasial utbildning om minst tre år eller på deltid under motsvarande längre tid vid ett universitet

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 19, 1989, s. 16; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 192.

eller en högre läroanstalt eller annan institution på motsvarande nivå, och där så är lämpligt, att han med godkänt resultat avslutat den utbildning som krävs utöver den postgymnasiala utbildningen,

ger samma rättigheter när det gäller att utöva ett reglerat yrke i denna medlemsstat

...

- som utvisar att innehavaren har de yrkesmässiga kvalifikationer som krävs för att utöva ett reglerat yrke i denna medlemsstat,

- c) Ett reglerat yrke: Den reglerade yrkesverksamhet eller den samlade verksamhet som representerar detta yrke i en medlemsstat.

förutsatt att den utbildning som intygas i utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis huvudsakligen ägt rum i gemenskapen, eller att innehavaren har tre års yrkeserfarenhet enligt intyg från den medlemsstat som erkände ett tredje lands utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis.

- d) Reglerad yrkesverksamhet: en yrkesverksamhet i den mån innehav av ett examensbevis direkt eller indirekt, på grund av lagar och andra författningar, är ett villkor för att utöva denna verksamhet eller en form därav i en medlemsstat. Särskilt det följande utgör exempel på utövande av en reglerad yrkesverksamhet:

Det följande skall betraktas på samma sätt som ett examensbevis i enlighet med det första styckets innebörd: varje bevis eller annat bevismaterial som utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat, om det utfärdats efter en med godkänt resultat genomförd utbildning i gemenskapen och är erkänt av en behörig myndighet i denna medlemsstat såsom likvärdigt, och om det

- Utövande av en verksamhet med användande av en yrkestitel, i den mån som användandet av en sådan titel är förbehållet innehavarna av ett examensbevis som krävs enligt lagar och andra författningar.

- Utövande av en yrkesverksamhet inom hälsovården, i den mån som innehav av ett examensbevis är ett krav för att enligt landets sociala trygghetsbestämmelser ersättning och/eller lön för verksamheten skall utgå.

påbörja eller utöva yrket i fråga i landet, och detta examensbevis erhållits i en medlemsstat, eller

...”

...”

4. Artikel 2 föreskriver i utdrag:

”Detta direktiv skall gälla för varje medborgare i en medlemsstat som vill utöva ett reglerat yrke i en värdmedlemsstat, i självständig verksamhet eller som anställd.”

5. Artikel 3 föreskriver bland annat:

”När det i en värdmedlemsstat krävs ett examensbevis för att utöva ett reglerat yrke, får den behöriga myndigheten inte under hänvisning till otillräckliga kvalifikationer vägra att ge en medborgare i en medlemsstat tillstånd att utöva detta yrke på samma villkor som gäller för dess egna medborgare

6. Artikel 4 bemyndigar värdstaten att ålägga sökanden vissa kompensationsåtgärder, såsom att lägga fram bevis på att han har yrkeserfarenhet, att han har slutfört en anpassningstid eller att han har genomgått ett lämplighetsprov.

B — Nationell rätt

7. Den centrala bestämmelsen i målet vid den nationella domstolen är dekret 88-163 av den 19 februari 1988, i vilket särskilt tjänstegrader och tjänster för de anställda på högre tjänster inom sjukhusadministrationen regleras.<sup>3</sup> Detta dekret inför lag 86-33, den allmänna stadgan för offentlig anställda, vars kapitel IV reglerar offentlig anställning vid sjukvårdsinrättningar<sup>4</sup>.

8. I artikel 29 i lag 86-33 föreskrivs väsentligen att en fast anställd tjänsteman (”fonctionnaire”) utses genom ett urvals-

3 — ”Décret portant statut particulier des grades et emplois des personnels de direction des établissements mentionnés à l'article 2 (1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>) de la loi 86-33 du 9 janvier 1986” (JORF av den 20 februari 1988, s. 2390). Detta dekret har sedermera ändrats (dekret 2000-232 av den 13 mars 2000, JORF av den 14 mars 2000, s. 3971).

4 — JORF av den 11 januari 1986, s. 535.

om den sökande innehar det examensbevis som krävs i en annan medlemsstat för att

förfarande. Artikel 37 i denna lag föreskriver bland annat att utnämningen ("titularisation") till fast anställd tjänsteman sker efter genomförandet av en provanställning ("stage").

9. Det framgår av artikel 5 i dekret 88-163 att för att bli anställd på högre tjänster inom den offentliga sjukhusadministrationen i Frankrike måste man i princip klara en "concours", det vill säga ett urvalsförfarande i form av ett antagningsprov. Urvalsförfarandet ligger till grund för antagandet till en utbildning som organiseras av nationella folkhälsoskolan i Rennes (nedan kallad ENSP). Utbildningen omfattar teoretiska och praktiska delmoment och pågår i 24 till 27 månader. Bedömningen görs genom betygsättning av de enskilda ämnena, varefter en examinationskommitté efter avslutad utbildning utför en rangordning av sökandena ("classement"). Sökande som avslutar sin utbildning med godkänt resultat upptas som fast anställda tjänstemän.

10. Dekret 93-703 av den 27 mars 1993 om ENSP<sup>5</sup> föreskriver bland annat att ENSP utfärdar examensbevis.

11. Dekret 2000-232 av den 13 mars 2000<sup>6</sup> föreskriver att sökande som genomfört en utbildning på samma nivå i en EES-stat kan befrias från hela eller delar av utbildningen.

5 — JORF av den 28 mars 1993.

6 — JORF av den 14 mars 2000, s. 3971.

### III — Bakgrund och förfarandet

12. Det framgår av handlingarna i målet att Isabel Burbaud, som var portugisisk medborgare och som senare blev fransk medborgare, år 1981 avlade examen i juridik vid universitetet i Lissabon. Hennes påstående att hon år 1983 erhöll ett examensbevis som visar att hon erhållit utbildning som sjukhusadministratör vid nationella folkhälsoskolan i Lissabon och att hon har innehaft en offentlig tjänst som sjukhusadministratör i Portugal mellan den 1 september 1983 och den 20 november 1989 har inte bestritts. Hon var sedan tjänstledig för vidareutbildning för att kunna bedriva doktorandstudier i Frankrike. Den 2 juli 1993 begärde Isabel Burbaud hos den franske hälsoministern att hon skulle anställas på en högre tjänst inom den offentliga sjukhusförvaltningen i Frankrike. Ministern avslog hennes begäran i skrivelse av den 20 augusti 1993, huvudsakligen av det skälet att hon inte deltagit i ett sådant urvalsförfarande som krävs för att inneha en offentlig tjänst i Frankrike.

13. På grund därav väckte Isabel Burbaud talan vid Tribunal administratif de Lille om ogiltigförklaring av hälsoministerns beslut. I dom av den 8 juli 1997 ogillade Tribunal administratif de Lille talan. Isabel Burbaud överklagade denna dom den 2 oktober 1997 vid Cour administrative d'appel de Nancy, som den 30 augusti 1999 hänvisade överklagandet till Cour administrative d'appel de Douai.

14. Isabel Burbaud anförde att Frankrike enligt direktivet skall jämställa examensbeviset från Lissabons folkhälsoskola med examensbeviset från ENSP och att hennes examensbevis från den portugisiska folkhälsoskolan skall ge henne tillträde till en tjänst som tjänsteman inom den högre administrationen utan att hon behöver delta i ENSP:s urvalsförfarande.

stater för att få offentlig anställning uppfyller vissa villkor, särskilt att de deltagit i skolans urvalsförfarande för att bli antagna, även om de har gjort ett motsvarande antagningsprov i hemlandet och gör gällande att de har ett likvärdigt examensbevis?

#### IV — Tolkningsfrågorna

15. Cour administrative d'appel de Douai har vilandeförklarat målet och begärt att Europeiska gemenskapernas domstol skall meddela ett förhandsavgörande beträffande följande frågor:

- 1) Kan en utbildning som ges vid ett sådant utbildningsinstitut för tjänstemän som ENSP, efter vilken man har rätt till fast anställning som tjänsteman, jämställas med ett sådant examensbevis som avses i rådets direktiv av den 21 december 1988 och, om så är fallet, hur skall examensbeviset från nationella folkhälsoskolan i Lissabon bedömas i förhållande till examensbeviset från nationella folkhälsoskolan i Rennes?
- 2) Om svaret på första frågan är jakande, kan den behöriga myndigheten kräva att tjänstemän från andra medlems-

#### V — Den första frågan

##### A — Parternas argument

16. Isabel Burbaud har under den muntliga förhandlingen betonat att det franska systemet strider mot artikel 39 EG och mot den allmänna bestämmelsen om likabehandling eftersom det innebär en diskriminering som inte endast är indirekt. Isabel Burbaud hänvisade huvudsakligen till bestämmelsen i artikel 5 i dekret 88-163 enligt vilken utbildningen vid ENSP är en förutsättning för tillträde till yrket och urvalsförfarandet inte medger att någon hänsyn tas till kunskaper som inhämtats i en annan medlemsstat. Detta gör att sökande med högre kvalifikationer avskräcks. Vidare har inte Frankrike lagt fram någon motivering för att rättfärdiga detta system.

17. Isabel Burbaud har vidare gjort gällande att direktivet omfattar den här aktuella utbildningen eftersom det rör sig om ett

reglerat yrke och ett examensbevis i direktivets mening enligt artikel 1. Dessutom är villkoren enligt artikel 3 i direktivet uppfyllda. Slutligen har Isabel Burbaud betonat likheterna mellan hennes utbildning vid nationella folkhälsoskolan i Lissabon och utbildningen vid ENSP.

18. Den franska regeringen har bestritt att utbildningen vid ENSP, som efter fullgjord examen leder till en fast anställning som tjänsteman i offentlig tjänst inom sjukhusadministrationen, omfattas av direktivets tillämpningsområde. Dessutom kan sägas att även om undantaget i artikel 48.4 EG (nuvarande artikel 39.4 EG) enligt domstolens rättspraxis inte kan användas på den här aktuella tvisten, är den här aktuella yrkeskategorin att betrakta som anställning i nationell offentlig tjänst. På grund av den franska offentliga sektorns speciella egenskaper är inte direktivet tillämpligt på sådana anställningar och på de föreskrifter som reglerar dem.

19. Den franska regeringen har erinrat om att en student vid ENSP redan i och med avklarad antagningsprov provanställs som betald "agent stagiaire" i offentlig tjänst under en prövotid och att fullgjord utbildning vid ENSP resulterar i en fast anställning som tjänsteman, vilket ju är studenternas huvudmål.

20. Den franska regeringen anser därför att betyget från denna "stage" vid ENSP inte är att betrakta som ett examensbevis enligt artikel 1 i direktivet, trots att det kvalificeras som examensbevis i dekret 93-703. Detta betygs enda syfte är nämligen att befästa utnämningen av fast anställda tjänstemän som sjukhusdirektörer i offentlig tjänst. Detta betyg befäster inte en akademisk examen eftersom studenterna vid ENSP redan är anställda i offentlig tjänst.

21. Vidare har den franska regeringen anfört att tjänstemannaföreskrifterna och särskilt den offentliga sektorns överordnade intresse inte tillåter att anställningar som omfattas av föreskrifterna skall anses som reglerade yrken i direktivets mening. Direktivet har nämligen antagits med avseende på yrken som kan utövas oberoende av ett bestämt verksamhetsområde och därför inte med avseende på yrken inom verksamhetsområden inom offentlig sektor.

22. Slutligen har den franska regeringen gjort gällande att ett dekret från 2000 ger möjlighet att befria sökande som uppfyller kraven för tillträde till "concours" och som förfogar över en likvärdig utbildning från en annan medlemsstat än Frankrike eller från en av staterna som är parter till EES-fördraget från hela eller en del av

utbildningen vid ENSP. Detta dekret införlivar dock inte direktivet utan underlättar för de franska myndigheterna att ge gemenskapsmedborgare tillträde till tjänster som sjukhusdirektörer i offentlig tjänst genom "concours".

23. Den italienska regeringen har hänvisat till att det franska systemet för anställning i offentlig tjänst på sjukhus har en dubbel funktion, dels utbildning av sjukhusdirektörer, dels urval av ett begränsat antal studenter. Det skall göras en åtskillnad mellan dessa funktioner, eftersom endast den första faller under direktivets tillämpningsområde. Från yrkesutbildningssynpunkt är examensbeviset från ENSP jämförbart med ett examensbevis som utfärdats i en annan medlemsstat. Examensbevisens likvärdighet skall prövas enligt direktivets bestämmelser.

24. Den svenska regeringen utgår ifrån att sjukhusdirektörsyrket skall betraktas som ett reglerat yrke i den mening som avses i direktivets artikel 1 d, eftersom tillträde till detta yrke kräver ett godkänt antagningsprov till ENSP, genomförande av utbildningen och ett godkänt slutprov från just denna utbildning. Om också de andra kraven i direktivet är uppfyllda, rör det sig om ett examensbevis i den mening som avses i direktivet. Detta faktum ändras inte av att en tjänst inom den offentliga förvaltningen är förbunden med examensbeviset. Det ankommer på de nationella domstolarna att pröva om det av Isabel Burbaud erhållna examensbeviset är likvärdigt med ett examensbevis från ENSP.

25. Kommissionen anser att det omtvistade sjukhusadministratörsdiplomet är ett examensbevis i den mening som avses i direktivets artikel 1. Det har utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat och utvisar en treårig utbildning efter vilken innehavaren har de yrkesmässiga kvalifikationer som krävs för att utöva yrket som sjukhusadministratör i offentlig tjänst.

26. Enligt kommissionens uppfattning utvisar examensbeviset en teoretisk och praktisk utbildning på 24 till 27 månader, för vilken det krävs att ett antagningsprov genomförs med godkänt resultat.

27. Enligt artikel 3 i direktivet är de franska myndigheterna förpliktade att i undantagsfall godkänna Isabel Burbauds examensbevis, eftersom det ger henne tillträde till motsvarande yrke i den medlemsstat där hon erhållit examensbeviset. Om det skulle visa sig att det finns skillnader mellan dessa båda utbildningar kan Frankrike föreskriva kompensationsåtgärder i enlighet med artikel 4.1 i direktivet.

B — *Bedömning*

## 1) Kvalificering av en yrkesutbildning vid en skola som ENSP

28. För att besvara den första frågan måste man först utreda om yrken inom den offentliga hälso- och sjukvårdssektorn, det vill säga inom den offentliga förvaltningen, överhuvudtaget omfattas av direktivet. I anslutning till detta skall det undersökas om sjukhusadministratörsdiplomet är att anse som ett examensbevis i direktivets mening, särskilt om yrket sjukhusadministratör i Frankrike är ett reglerat yrke i direktivets mening.

29. Denna begäran om förhandsavgörande visar att direktivet inte bara har rättslig och praktisk betydelse för andra EU-medborgare, utan också för medborgare i en värdstat, i förevarande fall för franska medborgare. Dessa medborgare uppfyller visserligen det för vissa yrken inom offentlig förvaltning uppställda medborgarskapsvillkoret men kan emellertid finna sig stå inför ett annat problem när det gäller tillträde till ett yrke, nämligen kravet på ett nationellt examensbevis. Direktivet syftar till erkännande av examensbevis som erhållits i en annan medlemsstat, antingen av en person som alltid varit medborgare i värdmedlemsstaten eller av en person som blivit medborgare efter det att examensbeviset erhållits i en annan medlemsstat, som i Isabel Burbauds fall.

## a) Tillämpning av direktivet på yrken inom offentlig förvaltning

30. Först skall den franska regeringens argument att direktivet inte skall tillämpas på yrken inom den så kallade offentliga sektorn behandlas.

31. Därvidlag skall hänvisas till en dom från domstolen<sup>7</sup>, i vilken denna tilläppligt direktivet på ett yrke inom offentlig förvaltning.

32. Vidare är att utgå ifrån direktivets bestämmelser om dess tillämpningsområde. Det står i artikel 2.1 i direktivet helt enkelt att direktivet "skall gälla för varje medborgare i en medlemsstat som vill utöva ett reglerat yrke... i självständig verksamhet eller som anställd". Därav följer att all självständig verksamhet och alla anställningsförhållanden i reglerade yrken huvudsakligen omfattas av direktivet. Om direktivet inte skulle vara tillämpligt på yrken inom offentlig förvaltning, hade gemenskapslagstiftaren föreskrivit ett motsvarande undantag. I artikel 2 i direktivet föreskrivs därför ett undantag för yrken som omfattas av ett särskilt direktiv.

7 — Dom av den 8 juli 1999 i mål C-234/97, Fernández de Bobadilla (REG 1999, s. I-4773).



33. Direktivet föreskriver inte något uttryckligt undantag för yrken inom offentlig förvaltning. Däremot finns i det tolfte skälet följande hänvisning till de i primärrätt angivna undantagen för anställning i offentlig tjänst och för verksamheter i en medlemsstat som är förbundna med myndighetsutövning.

”Den generella ordningen för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning inverkar på intet sätt på tillämpningen av artikel 48.4 och artikel 55 i fördraget.”

34. Emellertid är denna hänvisning enbart av deklatorisk betydelse eftersom de i artikel 48.4 EG (nu artikel 39.4 EG) och artikel 55 EG (nu artikel 45 EG) föreskrivna undantagen inte kan återkallas genom direktivet, det vill säga genom en sekundärrättslig rättsakt.<sup>8</sup>

35. De i primärrätt angivna undantagen gäller alltså samtidigt som undantag från direktivet. Det betyder emellertid inte med automatik att hela den offentliga sektorn undantas från direktivets tillämpningsområde.

36. För att utröna räckvidden av detta primärrättsliga undantag skall det snarare göras en strikt tolkning av den här aktuella bestämmelsen, artikel 48.4 EG (nu artikel 39.4 EG).

37. Den franska regeringen har inte lagt fram några argument för att visa att förutsättningarna för tillämpning av detta undantag är uppfyllda i förevarande fall. Den har endast anfört att vissa anställningar i offentlig tjänst visserligen inte omfattas av undantaget i artikel 39.4 EG men ändå tillhör den nationella offentliga förvaltningen. I denna tvist är just räckvidden av vad som omfattas av det gemenskapsrättsliga undantaget av avgörande betydelse. Vid en EG-rättslig bedömning är klassifikationen enligt EG-rätten och inte indelningen enligt nationell rätt bestämmande.

38. Därmed kan det finnas yrken eller åtminstone verksamheter som visserligen hör till den aktuella medlemsstatens offentliga förvaltning men som inte är föremål för undantaget som är förankrat i primärrätten och som också har betydelse för direktivet.

8 — Se Pertek, "Une dynamique de la reconnaissance des diplômes à des fins professionnelles et à des fins académiques: réalisations et nouvelles réflexions", s. 119 ff., i Pertek, *La reconnaissance des qualifications dans un espace européen des formations et des professions*, 1998.

39. När det gäller yrken inom hälso- och sjukvårdssektorn låter sig emellertid sägas att de i princip inte uppfyller de i rättspraxis uppställda kraven för att omfattas av undantaget i artikel 48.4 (nu artikel 39.4). Detta undantag förutsätter att det rör sig om anställningar som verkligen direkt eller indirekt innefattar myndighetsutövning och fullgörande av arbetsuppgifter som har till mål att skydda statens och annan offentlig verksamhets allmänna intressen<sup>9</sup>.

40. Slutligen skall jag ta ställning till de av den franska regeringen framlagda argumenten angående den särställning som "école d'administrations", till vilka ENSP hör, har i Frankrike.

41. Enligt domstolens rättspraxis är det irrelevant för tillämpningen av artikel 48.4 EG (nu artikel 39.4 EG) att klargöra om en arbetstagare är anställd i egenskap av arbetare eller tjänsteman<sup>10</sup>. Det förhållandet att deltagarna i en utbildning vid ENSP omfattas av egna bestämmelser, nämligen att de är provanställda ("agents stagiaires") och att de efter godkänd examen utnämns till fast anställda tjänstemän saknar betydelse.

9 — Se bland andra dom av den 2 juli 1996 i mål C-473/93, kommissionen mot Luxemburg (REG 1996, s. I-3207), punkt 48, och av den 3 juni 1986 i mål 307/84, kommissionen mot Frankrike (REG 1986, s. 1725; svensk specialutgåva, volym 8, s. 621), beträffande undersköterskor och sjuksköterskor.

10 — Dom i mål 307/84 (ovan fotnot 9), punkt 39, och av den 12 februari 1974 i mål 152/73, Sotgiu (REG 1974, s. 153; svensk specialutgåva, volym 2, s. 219), punkt 5.

42. Som slutsats låter sig därför fastställas att direktivet i princip också är tillämpligt på yrken inom offentlig förvaltning<sup>11</sup>.

b) Utgör ett sjukhusadministratörsexamen ett examensbevis i direktivets mening?

43. Om sjukhusadministratörsexamen skall anses som ett examensbevis i den mening som avses i direktivets artikel 1 a måste det uppfylla de krav som ställs i denna bestämmelse, det vill säga i synnerhet att det har utfärdats av en myndighet i en medlemsstat som är behörig enligt statens lagar och andra författningar och att examensbeviset är en förutsättning för tillträde till ett reglerat yrke.

44. Kravet att examensbeviset från ENSP skall vara utfärdat av en myndighet i en medlemsstat som är behörig enligt statens lagar och andra författningar är utan tvivel uppfyllt. När det gäller de andra förutsättningarna bestrids emellertid endast å det

11 — Pertek, "La reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur", *Revue trimestrielle de droit européen*, 1989, s. 623 och 624; Scordamaglia, "La direttiva Cee sul riconoscimento dei diplomi", i: Tizzano (red.), *Problemmatica del diritto delle Comunità europee*, 1992, s. 266 (s. 284); Schneider, "Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft", 1995, s. 184 ff.

bestämdaste om det, när det gäller ett yrke för vilket det för tillträde krävs ett examensbevis från ENSP, rör sig om ett reglerat yrke.

45. I enlighet med den rättsliga definitionen i direktivets artikel 1 c föreligger ett reglerat yrke då det består av en reglerad yrkesverksamhet eller den samlade verksamhet som representerar detta yrke.

46. Av direktivets artikel 1 d följer däremot att en reglerad yrkesverksamhet föreligger i den mån innehav av ett examensbevis direkt eller indirekt, på grund av lagar och andra författningar, är ett villkor för att utöva denna verksamhet eller en form därav i en medlemsstat.

47. Sistnämnda bestämmelse har domstolen i sin dom i målet Aranitis tolkat enligt följande:

”Tillträdet till och utövandet av ett yrke skall anses vara direkt styrt av juridiska bestämmelser då det i värdmedlemsstatens lagar och andra författningar fastställs regler som har till följd att uttryckligen förbehålla denna yrkesutövning dem som uppfyller särskilda krav, och att förvägra

dem som inte uppfyller dessa krav tillträde till densamma.”<sup>12</sup>

48. I denna tvist är dessa förutsättningar uppfyllda. Detta kan utläsas ur bestämmelserna i lag 86-33, dekret 88-163 och bestämmelserna för sjukhusdirektörer. Av artikel 5 i dekret 88-163 följer att anställning i sjukhusadministrationen i offentlig tjänst i Frankrike skall ske efter ett urvalsförfarande som ligger till grund för antagandet till en utbildning som genomförs av ENSP. Sökande som avslutar sin utbildning med godkänt resultat upptas som fast anställda tjänstemän.

49. Av detta kan man dra slutsatsen att det är nödvändigt att avsluta yrkesutbildningen med godkänt resultat för att utöva yrket som sjukhusadministratör. Därigenom föreligger ett så kallat verksamhetsmonopol.

50. Att ett examensbevis från ENSP samtidigt är ett dokument som fastställer utnämningen till fast anställd tjänsteman ändrar inte detta faktum, lika lite som den omständigheten att sökandena redan under utbildningen anställs i offentlig tjänst. Dessa båda aspekter visar endast den flerfaldiga betydelsen av examensbeviset och dess dubbla funktion, dels som bevis på en godkänd utbildning och dels som utnämningssdokument.

12 — Dom av den 1 februari 1996 i mål C-164/94, Aranitis mot Land Berlin (REG 1996, s. I-135), punkt 19.

51. I det faktum att dokumentet som utfärdats av ENSP har en vidare funktion än ett rent examensbevis kommer endast en särart till uttryck som det franska anställningssystemet till offentlig tjänst uppvisar. Denna ytterligare funktion grundar sig på nationell rätt och påverkar inte kvalificeringen som examensbevis enligt artikel 1 i direktivet. Att den nationella lagstiftningen tillerkänner ett sådant examensbevis ytterligare funktioner som går utöver de som direktivet föreskriver, är utan betydelse för direktivets tillämpning.

2) Huruvida examensbeviset från den nationella folkhälsoskolan i Lissabon är likvärdigt med examensbeviset från ENSP

52. Första frågans andra del avser likvärdigheten mellan examensbeviset från den nationella folkhälsoskolan i Lissabon och examensbeviset från ENSP.

53. Om man utgår från den i detta avseende centrala bestämmelsen i artikel 3 i direktivet, skall det prövas om sökanden, det vill säga Isabel Burbaud, har ett examensbevis som i en annan medlemsstat, i förevarande fall Portugal, behövs för att få tillträde till yrket som sjukhusadministratör i Portugal och att där kunna utöva detta yrke. Det skall därför undersökas om examensbeviset från den nationella folkhälsoskolan i Lissabon är en förutsättning

för att få tillträde till eller utöva detta yrke i Portugal.

54. Det skall vidare särskilt fastställas eller undersökas hur lång och/eller hur omfattande utbildningen är, om det reglerade yrket i Frankrike innehåller verksamheter som inte är en del av det aktuella reglerade yrket i Portugal, det vill säga göras en jämförelse mellan innehållet i verksamheterna och inte mellan yrkena som sådana, eftersom annars faran kan uppstå att ett beslut fattas enbart på grund av deras samstämmiga beteckning<sup>13</sup>.

55. Som den svenska regeringen med rätta har anfört är det emellertid vid en sådan prövning fråga om en uppgift för de ansvariga nationella myndigheterna. Det åligger nämligen de nationella domstolarna att fastställa och bedöma de faktiska omständigheterna i målet och domstolen att tillhandahålla de nationella domstolarna de uppgifter om gemenskapsrättens tolkning som är nödvändiga för att de skall kunna lösa tvisten. Detta gäller speciellt avseende arten av den prövning som skall göras.<sup>14</sup> Det ankommer på den nationella domstolen att tillämpa de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, liksom dess införandeföreskrifter, på ett konkret fall.

13 — Angående denna fara se Scordamaglia (ovan fotnot 11), s. 276.

14 — Dom av den 14 december 2000 i mål C-446/98, Fazenda Pública (REG 2000, s. I-11435), punkt 23.

## VI — Den andra frågan

56. Den andra frågan avser tillåtligheten av bestämda villkor för anställning i offentlig tjänst, främst en bestämd sorts urvalsförfarande. Denna fråga beträffar för övrigt enbart det fall att den berörda parten i sin ursprungsstat redan deltagit i ett urvalsförfarande och gör gällande ett likvärdigt examensbevis.

## A — Parternas argument

57. Den *franska regeringen* har föreslagit att den andra frågan ska besvaras så att en medlemsstat (värdstat) ska tillåtas kräva att en medborgare i en annan medlemsstat, som redan klarat ett urvalsförfarande i sin ursprungsstat, skall klara ytterligare ett urvalsförfarande för att kunna anställas i offentlig tjänst i värdstaten.

58. Det här tvistiga urvalsförfarandet kan inte kvalificeras som examensbevis i den mening som avses i direktivets artikel 1, eftersom det är fråga om en bestämd form av anställning och eftersom det inte utvisar att den som klarat urvalsförfarandet gått igenom en bestämd utbildning. I övrigt grundar sig anställning i gemenskapens offentliga tjänst på ett urvalsförfarande. Slutligen är ett urvalsförfarande den mest objektiva formen att tillämpa principen om

lika möjlighet till tillträde till anställning i offentlig tjänst.

59. Därigenom kan slutsatsen dras att ett urvalsförfarande på intet sätt kan anses som ett examensbevis i den betydelse som avses i artikel 1 i direktivet och att medlemsstaterna därigenom skulle vara förpliktade att erkänna likvärdigheten mellan ett av dem själva och ett av en annan medlemsstat genomfört urvalsförfarande.

60. Vidare är medlemsstaterna med beaktande av artiklarna 12 och 39.2 EG ansvariga för att fastställa anställningsvillkoren och bestämmelserna för hur deras offentliga förvaltning skall fungera. Med hänvisning till detta gör den franska regeringen gällande att genomförandet av samma urvalsförfarande för alla kandidater som vill anställas i offentlig tjänst i en medlemsstat, oberoende av deras medborgarskap, motsvarar likabehandlingsprincipen. Vidare delar kommissionen i sitt motiverade yttrande av den 13 mars 2000 denna uppfattning.

61. Den *italienska regeringen* anser att den andra frågan varken rör den fria rörligheten för arbetstagare inom gemenskapen eller erkännandet av examensbevis från eftergymnasial utbildning enligt direktivet, utan likvärdigheten av urvalsförfaranden för ledande befattningar inom den offentliga sektorn.

62. Detta område omfattas emellertid av behörigheten för respektive medlemsstat, som skall ha friheten att välja det urvalsförfarande som bäst passar dess eget system och dess egna krav. Detta utrymme är dock inte oinskränkt, eftersom det begränsas av en eventuell gemenskapsrättslig reglering och av det på arbetstagare tillämpliga diskrimineringsförbudet.

63. Den *svenska regeringen* har anfört, med utgångspunkt i sin ståndpunkt gällande första frågan, att Isabel Burbaud uppfyller de föreskrivna utbildningskraven för sjukhusadministratörer i Frankrike. Därför kan det inte krävas att hon skall genomföra antagningsprovet till ENSP.

64. Det franska systemet karaktäriseras av att anställning i offentlig tjänst följer efter en grundutbildning på universitet, men före yrkesspecialisering. Ett anställningssystem som kräver ett antagningsprov av arbetstagare med yrkeserfarenhet och som också skall genomföras av sådana som inte har någon yrkeserfarenhet, strider mot reglerna om fri rörlighet för arbetstagare. Dessa regler förbjuder nämligen inte bara diskriminering på grund av nationalitet utan också alla hinder för tillträden till ett yrke i en annan medlemsstat. Det nuvarande anställningssystemet faller under reglerna om fri rörlighet för arbetstagare, som för

övrigt har direkt effekt, även om det tillämpas på samma sätt för egna medborgare och medborgare i andra medlemsstater.

65. Enligt den svenska regeringens uppfattning kan det nuvarande systemet vara förenligt med gemenskapsrätten om det uppfyller ett mål av allmänt intresse och inte går utöver vad som krävs för att uppnå detta. Att fastställa detta är dock de nationella domstolarnas uppgift. Den omständigheten att Isabel Burbaud redan har klarat ett urvalsförfarande i Portugal är utan betydelse för det franska urvalsförfarandets målsättning.

66. Det nuvarande systemet tvingar en sjukhusadministratör som är kvalificerad i en annan medlemsstat att genomgå ett antagningsprov för en yrkesutbildning som syftar till att just utbilda sjukhusadministratörer. Detta prov syftar alltså inte till att pröva yrkeserfarenheten eller de kunskaper som krävs för utövande av yrket i Frankrike, utan är anpassat för personer som är nya i yrket.

67. Eftersom antagningsprovet alltså inte tar hänsyn till yrkeserfarenhet innebär det

en nackdel för erfarna arbetstagare, eftersom de inte kan tillgodoräkna sig sina kvalifikationer. Det nuvarande systemet har därför en avskräckande effekt. Det är till och med diskriminerande på grund av att majoriteten av den förfördelade gruppen består av utländska arbetstagare, eftersom kandidater från Frankrike ännu inte haft någon möjlighet att tillgodogöra sig en motsvarande yrkeserfarenhet.

68. *Kommissionen* har gjort gällande att urvalsförfarandet tillhör anställningssystemet och att det skall särskiljas från erkännandet av examensbevis. Erkännandet av examensbevis ger inte rätt till någon sysselsättning. Tvärtom kommer de på de olika arbetsmarknaderna förekommande anställningssystemen till användning. De franska myndigheterna kan därför till och med föreskriva att de personer som redan klarat ett jämförbart urvalsförfarande i sitt hemland skall genomgå ett urvalsförfarande. Detta skall dock syfta till att ge tillträde till yrket och inte bara till en yrkesutbildning.

69. Under den muntliga förhandlingen koncentrerade sig kommissionen på bedömningen av det franska systemet enligt artikel 39 EG och företrädde därvid uppfattningen att tillträde till yrket begränsas eftersom samma villkor gäller för utläningar, även för kvalificerade sådana. Angående ett eventuellt rättfärdigande av denna begränsning hänvisade kommissionen till att Frankrike inte lagt fram någon motivering.

## B — *Bedömning*

70. Vad beträffar den andra frågan skall det franska rekryteringssystemet för den offentliga sjukhusadministrationen prövas. I denna tvist rör det sig om ett system där en utvärdering sker både före och efter en yrkesutbildning, närmare bestämt genom ett antagningsprov och en bedömning efter avslutad utbildning med godkänt resultat.

71. Först skall det fastslås att frågan inte bara rör antagningsprovet ("concours d'entrée"), utan också bedömningen efter avslutad yrkesutbildning med godkänt resultat, eftersom antagningen till ENSP endast läggs fram som en möjlig förutsättning för anställning i offentlig tjänst.

72. När den franska regeringen anför att medlemsstaterna är fria att fastställa villkoren för anställning i offentlig tjänst skall det påpekas att även detta begränsas av gemenskapsrätten, som den italienska regeringen med rätta har påpekat.

73. Ur formuleringen av andra frågan och dess samband med den första frågan kan utläsas att också denna fråga avser direktivet. Varken denna fråga eller den första frågan nämner några andra gemenskapsrättsliga bestämmelser. Det är inte domstolens uppgift att finna tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser utan att tolka de bestämmelser som den nationella domstolen lagt fram.

74. Men till och med inom direktivets ramar är det fortfarande medlemsstaternas ansvar att följa de riktlinjer som domstolen utvecklat i sin rättspraxis gällande erkännandet av examensbevis<sup>15</sup>, såväl när det gäller bestämmelserna genom vilka direktivet införlivas som när det gäller den konkreta tillämpningen.

75. Som kommissionen med rätta har anfört är en urvalsmekanism när det gäller anställning i offentlig tjänst i princip tillåten. Som redan sagts inom ramen för svaret på den första frågan förenar det av Frankrike valda systemet för urvalsförfarande såväl utbildning och antagning som kvantitativa och kvalitativa delar. Detta gäller såväl för antagningsprovet

som den avslutande bedömningen avseende yrkesutbildningen, även om deltagarna i utbildningen emellertid redan är anställda i offentlig tjänst som "agent stagiaires", och erhåller fast anställning vid bedömningen avseende utbildningen vid ENSP.

76. När den franska regeringen anför att den nuvarande regleringen endast konkretiserar likabehandlingsprincipen när det gäller tillträde till arbetsplatser inom offentlig förvaltning så stämmer detta, såsom senare skall visas, i allmänhet inte. Inte heller kan argumentet godtas att de primärrättsliga villkoren i artikel 39.2 EG är uppfyllda. Till och med hänvisningen till likabehandlingsprincipen förefaller sakna fog eftersom det för personer kvalificerade i en annan medlemsstat gäller samma regler som för icke-kvalificerade sökande enligt det franska systemet, i synnerhet med hänsyn till att de måste genomgå samma utbildning.

77. Som den svenska regeringen och kommissionen med rätta har anfört, gäller det franska systemet nämligen inte bara för de som är nya i yrket utan även för kvalificerade sökande. Detta gäller framför allt för kravet att ett antagningsprov måste genomföras för att kunna genomgå yrkesutbildningen.

15 — Väsentligen handlar det om de principer som fastlagts i dom av den 7 maj 1991 i mål C-340/89, Vlassopoulou (REG 1991, s. I-2357; svensk specialutgåva, volym 11, s. 189). Se dom av den 14 september 2000 i mål C-238/98, Hocsman (REG 2000, s. I-6623), punkt 23 och följande punkt och 31 och följande punkter, såväl som dom av den 22 januari 2002 i mål C-31/00, Dreessen (REG 2002, s. I-663), punkt 24 och följande punkter.



78. Medlemsstaterna skall enligt direktivets bestämmelser genomföra en prövning av examensbevisens likvärdighet. Om en sådan prövning ger vid handen att det i en annan medlemsstat förvärvade examensbeviset är "likvärdigt" med det från ENSP får inte ens genomförandet av yrkesutbildningen krävas, och den andra frågan handlar enbart om detta fall.

79. Ett sådant krav resulterar annars i att yrkeserfarenheten eller kvalifikationerna som förvärvats i en annan medlemsstat inte beaktas, vilket vore ett klassiskt fall av dold diskriminering.

80. Eftersom bedömningen efter avslutad yrkesutbildning är mer omfattande än bara ett kvantitativt urval, det vill säga att den också omfattar en värdering av kunskaper och/eller praktisk erfarenhet, skulle även en avslutande bedömning<sup>16</sup> (något som för närvarande inte existerar), det vill säga direkt tillgång till denna typ av prov, ur redan kvalificerade yrkesutövares synvinkel kunna utgöra ett åsidosättande av direktivets bestämmelser.

81. Det i målet i den nationella domstolen tillämpade systemet är alltså att betrakta

som stridande mot gemenskapsrätten eftersom det inte tillåter att dessförinnan förvärvade kvalifikationer beaktas. Plikten att erkänna "slutprodukterna"<sup>17</sup>, det vill säga ett i en annan medlemsstat förvärvat examensbevis är just en av direktivets fundamentala principer.

82. När det gäller den franska regeringens argument att ingen plikt att erkänna urvalsförfaranden existerar skall det anmärkas att detta stämmer så till vida att inget automatiskt erkännande "tel quel" skall företas. Snarare skall det prövas om och i vilken mån det utländska urvalsförfarandet är likvärdigt med det inhemska.

83. Å ena sidan kan den omständigheten att en medlemsstat anordnar urvalsförfaranden inte utgöra något hinder för den i direktivet reglerade erkännandeplikten<sup>18</sup>. Å andra sidan kräver gemenskapsrätten inte heller att man fullständigt upphör att anordna urvalsförfaranden. Direktivet

16 — Se Favret, "Le système général de reconnaissance des diplômes et des formations professionnelles en droit communautaire: L'esprit et la méthode", *Revue trimestrielle de droit européen*, 1995, s. 259 (s. 265).

17 — Se antagningsproven till lärarutbildningen i fallet Schneider (ovan fotnot 11), s. 377.

18 — Dom av den 23 februari 1994 i mål C-419/92, Scholz (REG 1994, s. I-505).

reglerar nämligen inte kvantitativa begränsningar av tillträde utan kvalitativa<sup>19</sup>, nämligen just erkännandet av examensbevis.

finns någon möjlighet att tillgodoräkna sig några kvalifikationer.

84. Av detta skäl kan åtminstone den heltäckande förpliktelsen att anpassa anställningssystemen utläsas ur direktivet. Således skall det inom ramen för urvalsförfaranden finnas möjlighet att tillgodoräkna sig i en annan medlemsstat förvärvade kvalifikationer<sup>20</sup>. I vissa fall kräver direktivet därför också att ett slutet monopol omvandlas till ett öppet system<sup>21</sup>.

85. Visserligen bemyndigar direktivet medlemsstaterna, som redan beskrivits ovan, att genomföra kompensationsåtgärder och dessa kan också införas i ett förändrat urvalsförfarande<sup>22</sup>.

86. I ett sådant förändrat urvalsförfarande kan därför också även fortsättningsvis i princip prov genomföras. Dessa måste dock skilja sig från de här omtvistade, enhetliga proven för både kvalificerade och icke-kvalificerade kandidater, i vilka det inte

87. De nödvändiga anpassningarna av nationell rätt kan till och med kräva lagändringar när det gäller nuvarande anställningssystem, exempelvis de särskilda reglerna gällande offentlig tjänst inom hälso- och sjukvårdssektorn i de allmänna föreskrifterna eller i de motsvarande dekreten beträffande "agents stagiaires" och ENSP<sup>23</sup>. Detta skulle exempelvis kunna ske genom att redan existerande möjligheter till undantag gällande erkännande av examensbevis utökas. I detta sammanhang skall det erinras om de existerande undantagen för "mutationsfall"<sup>24</sup> eller tillsättande av externa fasta tjänster ("tour exterieur").

88. Den andra frågan skall alltså besvaras så att den myndighet som är ansvarig för anställning av tjänstemän från en annan medlemsstat i offentlig tjänst i värdstaten inte får villkora anställningen och särskilt inte som villkor får uppställa deltagande i ett urvalsförfarande med godkänt resultat, om den fast anställde tjänstemannen redan har ett likvärdigt examensbevis.

19 — Angående denna skillnad, se mitt förslag till avgörande av den 4 oktober 2001 i mål C-232/99, kommissionen mot Spanien (REG 2002, s. I-4235, s. I-4238), punkt 41 och följande punkter.

20 — Se för utbildningssektorn, Pertek (ovan fotnot 11), s. 634.

21 — Angående dessa båda former, se Pertek (ovan fotnot 8), s. 153 och s. 162.

22 — Angående denna möjlighet, se Favret (ovan fotnot 16), s. 265.

23 — Se dekret 2000-232 av den 13 mars 2000 (JORF 14 mars 2000), s. 3971.

24 — Schneider (ovan fotnot 11), s. 392.

## VII — Förslag till avgörande

89. Härfter föreslås att domstolen besvarar frågorna på följande sätt:

- 1) En förberedande utbildning för tjänstemän vid den nationella folkhälsoskolan i Rennes (École Nationale de la Santé Publique — ENSP) som leder till en fast anställning som tjänsteman, leder till ett examensbevis i den mening som avses i rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier.
  
- 2) Den myndighet som är ansvarig för anställning av fast anställda tjänstemän från en annan medlemsstat i offentlig tjänst i värdstaten får inte villkora anställningen och får särskilt inte som villkor uppställa deltagande i ett urvalsförfarande med godkänt resultat, om den fast anställde tjänstemannen redan har ett likvärdigt examensbevis.