1. Ansættelse som forsker ved en medlemsstats nationale forskningsråd kan ikke anses for ansættelse i den offentlige administration i den i traktatens artikel 48, stk. 4, forudsatte betydning, såfremt den ikke indebærer udøvelse af offentlig myndighed eller ansvar for sikring af statens almene interesser.

2. Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at en medlemsstat inden for en tjenestemandskarriere forbeholder opgaver vedrørende udøvelse af offentlig myndighed eller sikring af statens almene interesser for statens egne statsborgere. Den eventuelle udelukkelse af andre medlemsstaters statsborgere fra retten til visse forfremmelser eller overflyttelser må dog ikke medføre, at disse statsborgere generelt udelukkes fra ansættelse i den offentlige administration, jfr. traktatens artikel 48, stk. 4.

3. Når først en medlemsstat har givet andre medlemsstaters statsborgere adgang til ansættelse i den offentlige administration, jfr. traktatens artikel 48, stk. 4, vil diskriminerende forholdsregler over for disse statsborgere vedrørende aflønning eller andre arbejdsvilkår være i strid med traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 7, stk. 1 og 4, i Rådets forordning nr. 1612/68.

RETSMØDERAPPORT
i sag 225/85 *

I — Faktiske omstændigheder

Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 23. juli 1985 har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine EF-retlige forpligtelser, idet den har opretholdt en ordning, hvorefter forskere med statsborgerskab i andre medlemsstater, som er ansat ved Consiglio nazionale delle ricerche (Det nationale Forskningsråd — CNR), udsættes for forskelsbehandling, for så vidt angår ansættelses- og arbejdsvilkår.

De nationale lovbestemmelser, som er genstand for denne sag, findes i den italienske lov nr. 70 af 20. marts 1975 (GURI af 2.4.1975, nr. 87, artikel 36, stk. 3 og 4, og artikel 5, stk. 3) og i lovbekendtgørelsen om vedtægterne for offentligt ansatte (DPR præsidentdekret nr. 3 af 10.1.1957, GURI af 25.1.1957, nr. 22, supplemento), som i artikel 2 henviser til ovennævnte lovs artikel 5, stk. 3.

Artikel 36, stk. 3 og 4, i lov nr. 70 bestemmer, at kontraktansatte ved CNR ved lovens ikrafttræden (3. april 1975) overføres til faste stillinger, hvis de har de nødvendige kvalifikationer og opfylder de foreskrevne forudsætninger (stk. 3); såfremt denne overførsel ikke er mulig, fordi der ikke er et tilstrækkeligt antal stillinger til rådighed, videreføres det nævnte personales ansættelsesforhold på ubestemt tid, og de omfattes af

* Processprog: Italiensk.

de for tilsvarende tjenestemænd gældende regler (stk. 4). I begge tilfælde »tages der ved forfremmelse hensyn til tilbagelagte tjenesteår«.

Artikel 5, stk. 3, i lov nr. 70 henviser til »lovbestemmelserne om vilkårene for ansættelse i statens tjeneste«. Herunder skal nævnes reglerne i lovbekendtgørelsen om vedtægterne for offentligt ansatte, dog ikke ved militæret, navnlig artikel 2, der lyder således: »Følgende betingelser skal være opfyldt for ansættelse i statens tjeneste, militæret dog undtaget:

1) italiensk statsborgerskab,

2) ...«

Efter Kommissionens opfattelse måtte der foreligge en klar overtrædelse af EØF-traktatens artikel 48 og af forordning nr. 1612/68, da de kompetente myndigheder ikke har anvendt ovennævnte bestemmelser på forskere ansat ved CNR, der er statsborgere i andre medlemsstater, og da disse forskere ikke blev ansat i faste stillinger (eller deres ansættelsesforhold ikke videreført på ubestemt tid, såfremt der midlertidigt ikke er et tilstrækkeligt antal faste stillinger til rådighed) alene med den begrundelse, at de ikke er italienske statsborgere. Den 2. august 1984 fremsendte Kommissionen derfor en åbningsskrivelse til den italienske regering.

Da de italienske myndigheder ikke besvarede åbningsskrivelsen, fremsatte Kommissionen den 18. marts 1985 i henhold til traktatens artikel 169, stk. 1, en begrundet udtalelse, idet den gav den italienske regering en frist på en måned til at rette sig herefter. Da den begrundede udtalelse forblev ubesvaret, indbragte Kommissionen sagen for Domstolen.

II — Skriftveskling og parternes påstande

Skriftvekslingen er afviklet forskriftsmæssigt.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Domstolen har dog opfordret den italienske regering til inden den 1. september at meddele den, om det lovforslag, som den har henvist til, er vedtaget. Regeringen efterkom denne opfordring inden for den fastsatte frist.

Kommissionen har som sagsøger nedlagt følgende påstande:

a) Det statueres, at Den italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 48 og artikel 7, stk. 1 og 4, i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968, idet forskere med statsborgerskab i andre EF-stater, som arbejder i Consiglio nazionale delle ricerche (Det nationale Forskningsråd), for så vidt angår ansættelses- og arbejdsvilkår, udsættes for forskelsbehandling i forhold til italienske forskere ved samme Råd.

b) Den italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den italienske Republik har som sagsøgt nedlagt følgende påstande:

a) Frifindelse.

b) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. I stævningen har Kommissionen først understreget det grundlæggende princip i Fællesskabets retssystem, hvorefter enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet er forbudt, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår, således som det er fastslået i EØF-traktatens artikel 48 samt i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

Kommissionen har fremhævet, at de fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed har direkte virkning i de nationale retssystemer, og at bestemmelserne har forrang for nationale retsregler, som ikke er i overensstemmelse hermed, jfr. Domstolens praksis i dommene af 4. april 1974 (Kommissionen mod Den franske Republik, 167/73, Sml. s. 359), 8. april 1976 (Royer, 48/75, Sml. s. 497), 7. juli 1976 (Watson og Bellmann, 118/75, Sml. s. 1185) og 14. juli 1976 (Dona og Mantero, 13/76, Sml. s. 1333).

2. Under henvisning til den grundlæggende karakter af princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed har Kommissionen gjort gældende, at undtagelserne efter artikel 48, stk. 4, skal fortolkes indskrænkende, og præciseret anvendelsesområdet for ligebehandlingsprincippet, for så vidt angår beskæftigelse i den offentlige administration.

Kommissionen har — navnlig under henvisning til Domstolens praksis i dommene af 12. februar 1974 (Sotgiu mod Deutsche Bundespost, 152/73, Sml. s. 153, præmis 4, s. 162) og af 17. december 1980 (Kommissionen mod Belgien, 149/79, Sml. s. 3881, præmisserne 11-13, s. 3900) — anført, dels at en stilling som forsker ved en institution som CNR ikke er omfattet af de stillinger, »der indebærer en direkte eller indirekte deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed og i de funktioner, som skal sikre statens, amters eller kommuners almene interesse«, dels at de opgaver, som normalt udføres i forbindelse med disse stillinger, ikke kan ligestilles med »den offentlige forvaltnings typiske opgaver« eller med »egentlig forvaltningsopgaver«.

Kommissionen har yderligere fundet det ufornødent at gå nærmere ind på en analyse af de omhandlede opgaver og at tage stilling til, om opgaverne er omfattet af begrebet ansættelser, jfr. artikel 48, stk. 4, for hvilke de øvrige bestemmelser i artiklen ikke gælder. Det forhold, at forskerne allerede i længere tid har arbejdet ved CNR, indebærer efter Kommissionens opfattelse, at de italienske myndigheder indirekte anerkender, at opgaverne i det foreliggende tilfælde ikke berører statens almene interesser eller den offentlige forvaltnings typiske og egentlige opgaver. Kommissionens synspunkt støttes på Domstolens praksis i ovennævnte Sotgiu-dom, navnlig den væsentlige formodning, som indeholdes i præmis 4, tredje og fjerde led (Sml. 1974, s. 162).

3. Kommissionen har herefter konkluderet, at fællesskabsreglerne vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed fuldt ud finder

anvendelse på kontraktansatte forskere ved CNR; det gælder navnlig artikel 1 og artikel 7, stk. 1 og 4, i forordning nr. 1612/68, hvis rækkevidde er fastlagt af Domstolen i Sotgiu-dommen.

Ifølge Kommissionen burde CNR i henhold til ovennævnte fællesskabsregler enten have ansat forskerne, som er statsborgere i andre medlemsstater, i faste stillinger, jfr. artikel 36, stk. 3, i lov nr. 70, eller have tilbudt dem kontraktansættelse på ubestemt tid, således at de retligt og lønmæssigt ligestilles med tilsvarende tjenestemænd, jfr. lovens artikel 36, stk. 4.

Kommissionen har imidlertid anført, at reglen i artikel 5, stk. 3, i lov nr. 70, hvorefter CNR kan kræve, at de nævnte regler kun finder anvendelse på italienske statsborgere, indebærer en forskelsbehandling af forskere, som er statsborgere i andre af Fællesskabets medlemsstater.

Denne forskelsbehandling består efter Kommissionens mening såvel i lønmæssig henseende (manglende mulighed for at skabe sig en karriere og lavere løn for lige arbejde) som i retlig henseende (usikkerhed i ansættelsen i forhold til deres italienske kollegers sikkerhed).

4. Den italienske regering har i svarskriftet gjort gældende, at de kontraktansatte medarbejdere, som arbejdede ved CNR på lov nr. 70's ikrafttrædelsestidspunkt, og som ikke var italienske statsborgere, men statsborgere i andre EF-stater (det i Kommissionens stævning nævnte personale), nu i henhold til kontrakt er ansat på tid ved denne institution, jfr. artikel 36, stk. 1, i lov nr. 70, med samme aflønning som tilsvarende tjenestemænd med samme anciennitet.

Den italienske regering har dog på den anden side — uden at anerkende, at Kommissionen var berettiget til at anlægge sag, eller at regeringen har tilsidesat sine forpligtelser — tilføjet, at den undersøger mulighederne for at finde en løsning med henblik på snarest at ansætte de omhandlede forskere i tjenestemandsstillinger eller på kontrakt på ubestemt tid.

5. Heroverfor har Kommissionen i replikken gjort gældende, at videreførelsen af det nævnte personales ansættelsesforhold ved kontrakt på tid klart påfører de pågældende medarbejdere et alvorligt tab.

Efter Kommissionens opfattelse skyldes dette tab, at kontraktsforholdets videreførelse er usikker, da kontrakterne ikke indeholder nogen bestemmelse om forlængelse eller en bestemmelse, hvorefter CNR er forpligtet til at forny kontrakterne.

Det indebærer, dels at forskerne ikke har sikkerhed for, at løn og sociale ydelser erlægges uden afbrydelse, dels at forskerne ikke kan forvente at gennemføre en karriere, som ikke blot ville indebære lønstigninger, men ligeledes erhvervelse af højere faglige kvalifikationer.

Kommissionen har her henvist til sidste afsnit i artikel 36, stk. 3 og 4, i lov nr. 70, hvorefter der ved forfremmelse tages hensyn til tilbagelagte tjenesteår, hvilket indgår som et væsentligt led i »opbygningen af tjenestemandskarrieren«.

Endelig har Kommissionen anført, at den italienske regering har anerkendt at have tilsidesat EF-reglerne, idet de italienske myndigheder for tiden undersøger, hvorledes der kan sikres forskerne ved CNR, som er statsborgere i andre medlemsstater, samme retsstilling som de italienske forskere.

6. Den italienske regering har i duplikken oplyst, at den netop har udarbejdet et lovforslag, som er godkendt under et ministermøde den 14. december 1985, og som allerede er videresendt til Parlamentet.

IV — Den mundtlige forhandling

Under den mundtlige forhandling har den italienske regering yderligere fremhævet, at ansættelser ved CNR ifølge Domstolens domme af 3. juni 1986 (Kommissionen mod Den franske Republik, 307/84, Sml. s. 1725, 1734) og af 3. juli 1986 (Lawrie-Blum, 66/85, Sml. s. 2121, 2139) er omfattet af traktatens artikel 48, stk. 4. Regeringen har her først anført, at denne institution i henhold til artikel 1 i dekret nr. 82 af 1. marts 1945 vedrørende CNR's reorganisering har til formål at fremme, koordinere og regulere den videnskabelige forskning for at sikre den videnskabelige og tekniske udvikling, rådgive staten på videnskabelige og tekniske områder, udarbejde en samlet fremstilling af tekniske normer af generel art samt forske i videnskabelige og tekniske spørgsmål vedrørende landets genopbygning. Med denne henvisning til CNR's opgaver vil den italienske regering gøre gældende, at forskernes aktiviteter, som blandt andet omfatter kontrol af avanceret teknisk udstyr og laboratorieforsøg med instrumenter, skal tilgodese statens almene interesser og i øvrigt finansieres af offentlige midler. At kravet om italiensk statsborgerskab er foreneligt med traktatens krav, fremgår yderligere af det forhold, at forskernes ansættelse som tjenestemænd ved CNR vil indebære, at de får adgang til ledende stillinger inden for institutionen, hvilket igen indebærer, at de skal deltage i udøvelsen af offentlig myndighed.

J. C. Moitinho de Almeida
refererende dommer