1. Undervisningsstillinger i almindelighed og stilling som lektor i fremmedsprog ved et universitet i særdeleshed er ikke ansættelse i den offentlige administration, jfr. Traktatens artikel 48, stk. 4, idet disse stillinger ikke indebærer en direkte eller indirekte deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed og i de funktioner, som skal sikre statens eller de andre offentlige kollektive enheders almene interesser, hvorfor de ikke forudsætter, at indehaverne føler en særlig solidaritet med staten, og at der består gensidige rettigheder og pligter, som er grundlaget for nationalitetsbåndet.

2. Ligebehandlingsprincippet, der har fundet et særligt udtryk i Traktatens artikel 48, stk. 2, indebærer ikke blot et forbud mod åbenlyse former for forskelsbehandling, begrundet i nationalitet, men også mod alle skjulte former for forskelsbehandling, hvorved det samme faktisk bliver resultatet, selv om forskelsbehandlingen udøves på grundlag af andre formelle kriterier, og må antages at være til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse om tidsbegrænsning af universiteters ansættelse af lektorer i fremmedsprog, såfremt der principielt ikke er fastsat en sådan tilsvarende begrænsning for universiteternes andre arbejdstagere.

3. Artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1408/71 er til hinder for, at en bestemt gruppe arbejdstagere, som overvejende består af statsborgere fra andre medlemsstater, som tilfældet er med universitetslektorer i fremmedsprog, udelukkes fra socialsikringsordninger i en medlemsstat, som andre arbejdstagere i samme medlemsstat i almindelighed er omfattet af.

RETSMØDERAPPORT
i sag 33/88 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — *Tvisten i hovedsagen*

Sagsøgerne i hovedsagen (herefter benævnt »sagsøgerne«) Pilar Allué og Carmel Mary Coonan var fra undervisningsåret 1980-1981 ansat som lektorer i fremmedsprog ved Venedigs Universitet. Universitet afslog i november 1986 under henvisning til den gældende italienske lovgivning (dekret fra Republikkens præsident nr. 382 af 11. juli 1980 — herefter benævnt »dekret nr. 382/1980«) at forlænge deres kontrakter om ansættelse ved universitetet og at indgå en ny kontrakt.

* Processprog: italiensk.

Sagsøgerne indgav derefter en begæring om foreløbige forholdsregler til Pretura di Venezia, der tog den til følge og pålagde rektor for Venedigs Universitet at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at sikre Allués og Coonans ansættelse ved universitetet, indtil der var blevet truffet afgørelse i hovedsagen.

Sagsøgerne har i hovedsagen nedlagt følgende påstande:

1) Det konstateres og statueres, at sagsøgernes arbejdsaftale med Venedigs Universitet angår ansættelse som lønmodtager fra undervisningsåret 1980-1981 til undervisningsåret 1985-1986.

2) Arbejdsaftalen kendes indgået på ubestemt tid.

3) Venedigs Universitet dømmes til betaling af de beløb i løn, der udgør forskellen mellem den oppebårne løn og de beløb, sagsøgerne ville have krav på ifølge lønskalaens angivelse af lønnen til en hjælpelærer ansat på bestemt tid.

4) Det statueres, at sagsøgerne med virkning fra aftalens indgåelse har haft krav på, at Venedigs Universitet dækker deres udgifter til bidrag for tilknytning til socialsikring og anden obligatorisk forsikring.

Pretore di Venezia nåede til det resultat, at en fortolkning af visse fællesskabsretlige bestemmelser var en forudsætning for at kunne afgøre hovedsagen. Retten udsatte derfor sagen og anmodede Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»a) Først og fremmest spørges der, om det retmæssigt ifølge EØF-Traktatens artikel 48, stk. 4, i en medlemsstats lovgivning kan bestemmes, at der for stilling som lektor i fremmedsprog skal gælde en særordning om ansættelseskontrakters varighed, idet denne begrænses, mens fastansættelse i øvrigt for statens ansatte er sikret ved lov nr. 230 af 18. april 1962, og der ikke konkret foreligger særlige omstændigheder vedrørende ansættelsesforholdet, som kan begrunde en undtagelse fra reglen herom; der henvises herved til Domstolens dom af 17. december 1980, hvorved bemærkes, at der ikke i den foreliggende sag er tale om direkte eller indirekte deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed og i de funktioner, som skal sikre statens eller de andre offentlige kollektive enheders almene interesse.

b) Dernæst bliver der et spørgsmål om retmæssigheden ifølge EØF-Traktatens artikel 48, stk. 2, af en medlemsstats lovgivning og / eller af en privatretlig aftale, hvorefter ansættelseskontraktens varighed begrænses til et forudfastsat tidsrum på fem år, idet arbejdskraftens frie bevægelighed forudsætter afskaffelse af enhver forskelsbehandling, og undtagelsen fra denne almindelige regel i statens interne ret, for så vidt angår ansættelsesforholdets varighed, må anses for diskriminerende. Endvidere må

der spørges, om den udtrykkelige bestemmelse i de i nærværende sag omtvistede ansættelseskontrakter om, at sagsøgerne ikke er omfattet af syge- eller socialsikringsordninger, er i overensstemmelse med de rettigheder til social sikring, der tilkommer vandrende arbejdstagere på baggrund af De Europæiske Fællesskabers Domstols fortolkning af forordning (EØF) nr. 1408/71, sammenholdt med EØF-Traktatens artikel 51.«

B — *Skriftveksling*

1. Kendelsen fra Pretura Unificata di Venezia er indgået til Domstolens Justitskontor den 29. januar 1988.

2. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg den 9. maj 1988 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Enrico Traversa, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og den 16. maj 1988 af sagsøgerne i hovedsagen Pilar Allué og Carmel Mary Coonan, ved advokat og professor Fausto Capelli, Milano, og advokat Maria Virgilio, Bologna.

3. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den italienske regering har fået forelagt visse spørgsmål.

II — De gældende italienske regler

I artikel 28 i dekret nr. 382/1980 hedder det:

»Rektorerne kan ansætte lektorer i fremmedsprog som undervisere i det fremmedsprog, der er deres modersmål, inden for rammerne af de bevillinger, som er vedtaget og fordelt efter reglerne i artikel 25 ovenfor og optaget på universiteternes budgetter. Ansættelse sker ved privatretlig aftale efter begrundet forslag fra vedkommende fakultet med henblik på at udvikle den praktiske sprogfærdighed hos de på sprogkurserne indskrevne studerende, og ansættelse kan ske uden for rammerne af særlige internationale aftaler. Som lektorer kan ansættes personer, der er i besiddelse af nødvendige, anerkendte af vedkommende fakultet kontrollerede kvalifikationer. Der kan højst ansættes én lektor for hver 150 på vedkommende sprogstudium faktisk optagne studerende. Fakultetet skal i alle tilfælde bekræfte, at vedkommende lektorer er i besiddelse af de særlige for vedkommende lektorstilling nødvendige kvalifikationer. Aflønning m. m. sker over det enkelte universitets budget efter bevilling i henhold til dekret udstedt af undervisningsministeren efter høring af Det Nationale Universitetsråd. Herhenhørende forslag til bevillinger på budgettet udarbejdes på grundlag af oplysninger om antallet af studerende, der i det foregående år har deltaget i undervisningen i vedkommende fremmedsprog.

Beslutning om ansættelse af lektorer i fremmedsprog i videre omfang end angivet ovenfor træffes af undervisningsministeren, såfremt det er klart nødvendigt, efter begrundet forslag fra Fakultetsrådet og efter høring af Det Nationale Universitetsråd.

De i stk. 1 nævnte kontrakter kan ikke løbe længere end det akademiske år, for hvilket

de er indgået. De kan fornyes hvert år, dog højst i fem år.

Universitetets administrative ledelse fastsætter efter høring af Fakultetsrådet lektorernes arbejde og aflønning.

Lønnen kan ikke overstige begyndelseslønnen for en hjælpelærer ansat på bestemt tid.«

Undervisningsministeren har i medfør af denne bestemmelse ved to cirkulærer (nemlig nr. 8544 af 29. december 1980 og 5494 af 29. december 1982) pålagt universiteterne ikke at ansætte lektorer i fremmedsprog som lønmodtagere, men som selvstændige i henhold til kontrakter om præstering af åndsarbejde. Ifølge de kontrakter, der er udformet i overensstemmelse hermed, er det åndsarbejderen, der i sit vederlag skal fradrage beløb til efterfølgende dækning af bidrag for social sikring. Er der derimod tale om beskæftigelse som lønmodtager, er det arbejdsgiveren, som skal betale en stor del af disse bidrag.

Gennemførelsen af de nævnte cirkulærer har givet anledning til flere tvister, dels på foranledning af de berørte lektorer, dels mellem Undervisningsministeriet og Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS). Ifølge Kommissionen har de italienske domstole i samtlige sager givet sagsøgerne medhold og lagt til grund, at der har været tale om beskæftigelse som lønmodtager, hvorfor universiteterne blev dømt til at udbetale bidrag til social sikring. Consiglio di Stato har ved udtalelse af 30. september 1987 tiltrådt denne opfattelse.

III — Skriftlige indlæg til Domstolen

1. *Spørgsmålet, om ansættelse i de omhandlede stillinger kan anses for ansættelse i den offentlige administration, jfr. Traktatens artikel 48, stk. 4*

Dette spørgsmål bør ifølge *Kommissionen* og *sagsøgerne i hovedsagen* besvares benægtende. Det er ikke i statens interesse at udelukke statsborgere fra de øvrige medlemsstater fra stillinger af den omhandlede art, som tværtimod skal besættes med personer, der ikke har italiensk som modersmål — normalt personer uden italiensk statsborgerskab — som kan undervise sprog- og litteraturstuderende på højt niveau og give dem et eksempel til efterfølgelse, for så vidt angår udtalen af det sprog, der undervises i. Disse stillinger bestrides derfor i praksis altid af ikke-italienere.

Kommissionen og sagsøgerne har herudover anført, at Domstolen i al fald i sin praksis har fastslået, at sædvanlig ansættelse af en statsborger fra en anden medlemsstat i en stilling i den offentlige administration indebærer, at Traktatens artikel 48, stk. 2, finder anvendelse.

2. *Retmæssigheden ifølge EØF-Traktaten af en forskrift om, at ansættelse som universitetslektor i fremmedsprog kun kan ske for seks år (for ét år med mulighed for forlængelse fem gange for et år ad gangen) — når henses til,*

at fastansættelse i øvrigt principielt er hovedreglen for italienske arbejdstagere samt til, at en stilling som universitetslektor ikke har en sådan særlig beskaffenhed, at det vil kunne være begrundet at fravige denne hovedregel

Kommissionen har vedrørende dette spørgsmål anført, at artikel 28 i dekret nr. 382/1980 gælder uden forskel for italienske statsborgere og statsborgere fra de øvrige medlemsstater. I Domstolens praksis er det imidlertid fastslået, at Traktatens artikel 48, stk. 2, indeholder et forbud mod *indirekte* eller *skjult* forskelsbehandling.

I Den Italienske Republik tales der imidlertid overvejende kun ét sprog (man kan se bort fra visse tysksprogede enklaver, navnlig i Alto-Adige eller Sydtyrol, og hele Italiens befolkning har italiensk som modersmål), hvilket betyder, at næsten alle lektorer i fremmedsprog ved de italienske universiteter er statsborgere i andre lande end i Italien. Den omhandlede begrænsning får altså stort set kun betydning for vandrende arbejdstagere, der er statsborgere i de øvrige medlemsstater.

Ifølge Kommissionen må det for at afgøre, om tidsbegrænsningen til seks år af ansættelseskontrakter for universitetslektorer i fremmedsprog udgør en indirekte eller skjult forskelsbehandling, der er forbudt ifølge Traktatens artikel 48, stk. 2, oplyses, hvilke italienske arbejdstagere der bestrider stillinger, som kan sammenlignes med lektorstillingerne. For den nationale rets sammenholdelse af lektorerne og arbejdstagerne i det hele taget i den private sektor, der ved lov er sikret fast beskæftigelse, holder ikke, når henses til Domstolens praksis vedrørende artikel 48, stk. 4, som også omfatter artiklens stk. 2. Ifølge denne praksis skal kriteriet for at anvende Traktatens artikel 48, stk. 4, være funktionelt og tage hensyn til arten af de opgaver og det ansvar, som stillingen indebærer (jfr. herved bl. a. Domstolens dom af 3. juni 1986, sag 307/84, Kommissionen mod Den Franske Republik, Sml. s. 1725).

Kommissionen finder, at der ikke kan gennemføres nogen sammenligning mellem lektorer i fremmedsprog og kontraktansatte lærere, som de italienske universiteter ansætter på grundlag af etårskontrakter om ansættelse som selvstændig, med mulighed for forlængelse højst to gange; en fravigelse af denne sidste begrænsning kan jo kun ske i henhold til dekret fra undervisningsministeren personligt »alene for tilfælde, hvor det er umuligt på anden måde at meddele undervisning på det særligt høje teknologiske niveau, der vil kunne være påkrævet i sektorer, hvor universitetet ikke råder over egnet personale« (artikel 25, stk. 7, i dekret nr. 382/1980). Artikel 28 i samme dekret om lektorer i fremmedsprog indeholder ikke tilsvarende begrænsninger.

Under den tidligere lovgivning kunne lektorstillingen bedst sammenlignes med hjælpelærerstillingen, men denne stillingsgruppe blev afskaffet ved reformen i 1980. I dag er det sandsynligvis forskergruppen, der udfører de opgaver, som bedst kan sammenlignes med lektorernes. Om forskerne hedder det i artikel 32 i dekret nr. 382/1980:

»Universitetsforskernes undervisningsopgaver supplerer undervisningen ifølge de officielle læseplaner. De omfatter øvelser, samarbejde med de studerende om forskningsopgaver i forbindelse med eksamensafhandlinger og deltagelse i afprøvning af nye former for undervisning og dermed forbundne støtteaktiviteter.«

I artikel 34 i samme dekret hedder det desuden: »... for så vidt ikke anden særlig bestemmelse er truffet i nærværende dekret, finder bestemmelserne om ansættelsesvilkår for tjenestemandsansatte hjælpelærere ved universiteterne tilsvarende anvendelse på universitetsforskere«.

Lektorer i fremmedsprog udfører arbejde i samarbejde med vedkommende fastansatte professor i fremmedsprog og litteratur, der i meget vidt omfang — om ikke fuldstændigt — svarer til de opgaver, som udføres af hjælpelærere eller forskere ved universiteterne, der næsten alle, retligt eller faktisk, er italienske statsborgere og fastansatte indtil det fyldte 65. år (artikel 11 i lov nr. 349/1958 og artikel 34, næstsidste stykke, i dekret nr. 382/1980).

Kommissionen anerkender, at en lektor i fremmedsprog bestrider en stilling, der kan sammenlignes med hjælpelærernes, hvorved navnlig henvises til artikel 28, sidste stykke i dekret nr. 382/1980, hvorefter »[Lønnen] [til en lektor] [ikke] kan overstige begyndelseslønnen for en hjælpelærer ansat på bestemt tid«. Men slutresultatet bliver imidlertid det samme, eftersom hjælpelærerne desuden er fastansatte.

Det er Kommissionens opfattelse, at sammenligningen af stillingen som lektor i fremmedsprog med stillingen som forsker eller hjælpelærer ikke kan afvises under henvisning til, at lektorernes arbejde har en usædvanlig og lejlighedspræget karakter. Selv om disse særegenheder kan foreligge, når der er tale om undervisning i de sprog, der tales mindst i Fællesskabet (som f. eks. portugisisk og dansk) — en undervisning, der vil kunne tilbydes på forsøgsbasis — eller inden for rammerne af udvekslingen af lektorer mellem italienske universiteter og universiteterne i andre medlemsstater, er undervisning i fremmedsprog i øvrigt uden for sådanne marginale tilfælde utænkelig uden medvirken af højt kvalificerede lærere, der har vedkommende fremmedsprog som modersmål, og den opfylder permanente behov. Dette godtgøres af, at universiteterne har måttet kontraktansætte andre lektorer end dem, den omtvistede lovgivning vedrører.

En sammenligning som nævnt vil heller ikke kunne afvises under henvisning til det behov, universiteterne har for at råde over »friske« lektorer, dvs. lektorer, hvis kundskaber i modersmålet er up-to-date-kundskaber, navnlig hvad angår nutidens talesprog. Selv om det må erkendes, at der kan være tale om et behov som nævnt, er det af den italienske lovgivning anvendte middel ude af proportion med det tilsigtede mål. Man må, hvis man vil give de lektorer i fremmedsprog, der er ansat ved de italienske universiteter, mulighed for at fastholde gode kundskaber i det levende modersmål, godtgøre dem udgifterne til en eller flere rejser om året til deres hjemland, træffe bestemmelser om orlov med henblik på faglig (efter)uddannelse i hjemlandet og midlertidigt i tjenestens interesse udstationere dem ved et universitet i hjemlandet. Der vil også kunne blive tale om, at det universitet, der har ansat en lektor i fremmedsprog, sørger for, at denne i passende omfang og uden afbrydelse får stillet nyere ud-

givelser på vedkommendes modersmål til rådighed.

Det tilkommer herefter Fakultetsrådet i overensstemmelse med artikel 28 i dekret nr. 382/1980 med jævne mellemrum og om nødvendigt hvert år at kontrollere lektorens sproglige og almenkulturelle kvalifikationer og i de tilfælde — og ikke i andre — hvor det konstateres, at dette niveau er faldet uacceptabelt, at træffe passende foranstaltninger.

Sagsøgerne har i alt væsentligt tilsluttet sig Kommissionens synspunkt.

Ifølge sagsøgerne udgør artikel 28 i dekret nr. 328/1980 en forskelsbehandling, der er forbudt ifølge Traktatens artikel 48, stk. 2, idet bestemmelsen i alt væsentligt rammer statsborgere fra andre medlemsstater, selv om den formelt ikke skelner mellem italienske statsborgere og statsborgere fra de øvrige medlemsstater.

Lektorer i fremmedsprog har for de flestes vedkommende arbejdsopgaver, der kan sammenlignes med forskeres og i visse tilfælde med hjælpelæreres. Lektorerne udfører ud over deres arbejde på sprogområdet opgaver til hjælp for de fastansatte professorer i vedkommende sprog, for så vidt angår doktorafhandlinger og eksamensbedømmelsesudvalg, ligesom de underviser, hvilket forskere dog ikke er forpligtet til. Lektorernes arbejde tilrettelægges i detaljer af de fastansatte professorer. Arbejdstiden følger nøje arbejdstiden i skolerne, uden at lektoren har nogen mulighed for fri planlægning og lektorens adfærd er undergivet fakultetsdekanens kontrol.

Både forskere og hjælpelærere beklæder imidlertid faste stillinger.

Argumentet om det nødvendige i at sikre modersmålets renhed, der hævdes at være det afgørende kriterium for forskellen mellem lektorernes opgaver og andre stillingsopgaver og dermed afgiver begrundelse for, at lektorerne ikke ansættes i faste stillinger, kan ikke anerkendes. Sagsøgerne har gjort gældende, at denne argumentation ikke støttes af noget forhold og modsiges af administrativ praksis. For opfattelsen i Undervisningsministeriet går ud på, at begrænsningen til seks år kun vedrører ansættelse ved *ét og samme* universitet.

3. *Spørgsmålet, om udelukkelsen fra de sociale sikringsordninger udgør en forskelsbehandling, der er forbudt ifølge EØF-Traktaten, jfr. navnlig dennes artikel 51*

Kommissionen og sagsøgerne finder det unødvendigt at besvare spørgsmålet herom. Dette spørgsmål kan jo uden videre indfortolkes i det andet spørgsmål, og forskelsbehandlingen til skade for lektorer i fremmedsprog, for så vidt angår social sikring, er under alle omstændigheder i strid med italiensk lov. Lektorernes arbejde er lønmodtagerarbejde som fastslået ved Consiglio di Statos ovenfor nævnte afgørelse.

J. C. Moitinho de Almeida
Refererende dommer