CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL CHRISTINE STIX-HACKL apresentadas em 14 de Setembro de 2006 [1]

Introdução

1. Por decisão de 1 de Fevereiro de 2005, a Överklagandeämd för Högskolan (comissão de recurso das decisões dos estabelecimentos de ensino superior) submeteu ao Tribunal de Justiça três questões prejudiciais, com as quais pretende essencialmente saber se é compatível com o direito comunitário, designadamente com o artigo 12.º CE, que a frequência de um programa de formação especial de professores («särskild lärarutbildning», a seguir «programa SÄL»), que visa, a curto prazo, preencher a falta de professores na Suécia, esteja sujeita à condição de o candidato estar empregado num estabelecimento escolar sueco.

2. O presente processo tem por base um litígio que opõe K. Lyyski à universidade Umeå por esta lhe ter recusado o acesso à referida formação especial de professores com o fundamento de ele não estar empregado num estabelecimento escolar sueco.

1 — Língua original: alemão.

I — Regulamentação nacional relativa à formação de professores, em geral, e ao programa SÄL de formação de professores, em especial

A — *Lei do ensino*

3. A «Skollag» [lei n.º 1100 de 1985, a seguir «lei do ensino»] estabelece os requisitos do emprego como professor nos estabelecimentos escolares públicos da Suécia.

4. Nos termos do capítulo 2, § 4, primeiro e segundo parágrafos, da lei do ensino, pode ser contratado, por período indeterminado, como professor, educador de infância ou pedagogo de tempos livres dos estabelecimentos escolares públicos, quem for titular de um diploma sueco de professor ou de pedagogo infantil e juvenil (ou quem tenha uma formação equivalente mais antiga) ou

quem tenha obtido um certificado de habilitações da Högskoleverk (administração sueca do ensino superior) nos termos prescritos pelos §§ 4 a e 4 b dessa lei.

5. Nas duas últimas disposições referidas está prevista a emissão de um certificado de habilitações por uma formação equivalente adquirida no estrangeiro.

6. No caso de não existirem candidatos qualificados em número suficiente, pode ainda, em determinadas circunstâncias, ser contratado por tempo indeterminado, como professor, nos termos do capítulo 2, § 4, segundo parágrafo, da lei do ensino, quem não disponha da habilitação descrita, se tiver uma habilitação profissional adequada às matérias que deverá ensinar e se se verificar que existe fundamento para considerar que o candidato é adequado para esse ensino.

7. As pessoas que não preencham os requisitos para serem contratadas por tempo indeterminado, nos termos do capítulo 2, § 4, primeiro e segundo parágrafos, da lei do ensino, podem ser contratadas a prazo, para os estabelecimentos escolares públicos, como professores. Não existem quaisquer requisitos mínimos para estes contratos a prazo, como o Governo sueco confirmou na audiência.

B — *Programa SÄL*

8. Como o órgão jurisdicional de reenvio e o Governo sueco afirmaram, há uma grande necessidade de novos professores durante os próximos anos, na Suécia, tendo em conta que, por um lado, aumenta fortemente o número de alunos e, por outro, um grande número de professores se tem reformado. Na Suécia faltam, sobretudo, estudantes que preencham os requisitos necessários para frequentar estudos superiores, em particular nas áreas da matemática, das ciências naturais e da técnica. Como o número de diplomados nestas matérias por via de uma formação regular não tem aumentado de modo suficiente, o Governo sueco criou o programa SÄL de formação especial de professores, por via do qual o número de professores qualificados nos próximos anos deverá começar a aumentar a breve prazo. O Parlamento sueco aprovou meios orçamentais especiais destinados ao Programa SÄL, no qual se prevê uma ampla colaboração entre os empregadores municipais e os institutos universitários de formação de professores.

9. O programa SÄL rege-se pelo Regulamento n.º 740 de 2001, «om särskilda lärarutbildningar» (regulamento sobre a formação especial de professores, a seguir «regulamento SÄL»). Através deste regulamento, o Governo sueco confiou a seis universidades e escolas superiores a missão especial de dar formação a professores que não tenham as habilitações necessárias para

serem contratados, por tempo indeterminado, pelos estabelecimentos escolares suecos.

10. Por um lado, são admitidas ao curso de formação especial de professores, nos termos do § 6, primeiro parágrafo, do regulamento SÄL, as pessoas que não preencham os requisitos para serem contratadas por tempo indeterminado na acepção do capítulo 2, § 4, primeiro e segundo parágrafos, da lei do ensino. Estas pessoas têm de preencher, em razão de uma anterior formação superior ou da sua experiência profissional, os requisitos para obter o diploma de professor no ensino da disciplina ou área a que respeita a formação e, além disso, têm de estar empregadas como professores num estabelecimento escolar onde possa decorrer a parte prática da formação.

11. Por outro lado, um candidato que, nos termos do § 6, segundo parágrafo, do regulamento SÄL, tenha habilitações para ser contratado por tempo indeterminado, nos termos do capítulo 2, § 4, primeiro e segundo parágrafos, da lei do ensino, pode ser admitido ao curso de formação especial de professores se esta permitir habilitá-lo a leccionar uma outra disciplina ou área ou várias disciplinas ou áreas complementares.

12. Para além disso, nos termos do § 7 do regulamento SÄL, o candidato deve ter já completado uma formação superior que lhe permita obter o diploma de professor, nos termos do § 6, primeiro parágrafo, do regulamento, ou a habilitação adicional referida no § 6, segundo parágrafo, deste regulamento. São equiparados à formação superior exigida os conhecimentos equivalentes que o candidato tenha obtido dentro ou fora da Suécia.

13. Nos termos do § 9 do regulamento SÄL, a admissão à formação dispensada pelo estabelecimento de ensino superior tem de se realizar entre 1 de Novembro de 2001 e 31 de Dezembro de 2005.

14. Nos termos do § 10 do regulamento SÄL, os cursos têm de ser organizados, no mínimo, a meio tempo e poderão durar, no máximo, até 31 de Dezembro de 2006. O período total de formação para cada estudante deverá ser, no máximo, de três semestres, sendo possível adquirir um máximo de 60 créditos. Como se retira dos esclarecimentos dados pelo Governo sueco na audiência, correspondendo o diploma de professor, em geral, a um mínimo de 140 créditos, só podem participar no programa SÄL os candidatos que já tenham uma formação superior e/ou uma experiência profissional correspondente a, no mínimo, 80 créditos.

15. O curso de formação especial de professores é concebido, para cada candidato individualmente considerado, em função do

nível anterior da sua formação e experiência profissional, e é adequado à habilitação visada.

16. Segundo as indicações dadas pelo Governo sueco, o curso de formação especial de professores compõe-se, em princípio, de uma parte teórica e de uma parte prática, devendo a parte prática ser distinguida da actividade de ensino, que é realizada pelo professor (a tempo parcial) no estabelecimento escolar onde estiver empregado. O programa de formação especial de professores é globalmente organizado através da cooperação entre os estabelecimentos de ensino superior, o estabelecimento escolar municipal e o professor. O município ou a entidade patronal garante, pelo menos, um emprego a meio tempo num estabelecimento escolar, durante o período dos estudos, e estes serão conjugados com o trabalho e o estágio. A relação entre a parte teórica e a parte prática da formação especial de professores, bem como o respectivo conteúdo, dependem, mais uma vez, dos candidatos individualmente considerados, tendo a Comissão afirmado — sem ter sido contestada — que se trata, essencialmente, de um curso à distância que requer pouca presença física.

17. Segundo indicações do Governo sueco, um participante que tenha tido êxito no curso de formação especial de professores não tem direito a um contrato como professor por tempo indeterminado; na prática, todavia, o participante é, em geral, admitido no estabelecimento escolar onde já trabalhava.

II — Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais

18. O cidadão sueco Kai Lyyski candidatou-se, na universidade de Umeå, para o semestre de Outono de 2004, à formação especial de professores do programa SÄL, opção trabalhos manuais de madeira e metal, num total entre 40 e 60 créditos. Na sua candidatura indicou que, durante o período de formação de 2004-2006, estaria empregado como professor do terceiro ciclo (escolaridade obrigatória unificada), num estabelecimento escolar de língua sueca em Åbo, na Finlândia. Na decisão impugnada através do processo principal, a universidade de Umeå sustentou que K. Lyyski não tinha demonstrado preencher os requisitos para aceder à formação, pois não tinha emprego num estabelecimento escolar sueco. Em consequência desta decisão, que a universidade tomou com base numa interpretação do regulamento SÄL, foi recusada a admissão de K. Lyyski ao curso de formação especial de professores.

19. K. Lyyski recorreu desta decisão da universidade para a Överklagandenämd för Högskolan, o órgão jurisdicional de reenvio, pedindo que fosse declarado habilitado para o curso ao qual se candidatou.

20. Nesse órgão jurisdicional nacional, a universidade de Umeå fundamentou a sua decisão sobretudo no objectivo principal do programa SÄL, tal como consagrado no § 3

do regulamento SÄL, a saber, suprir, a curto prazo, a falta de professores qualificados nos estabelecimentos escolares suecos. No entender da universidade, apenas podem ser aceites no programa SÄL as pessoas que estejam empregadas nos estabelecimentos escolares suecos, onde possam também seguir a parte prática da formação.

21. O órgão jurisdicional de reenvio remete para os artigos 12.º CE e 149.º, n.º 1, CE e sustenta que a formação controvertida deve ser considerada «formação profissional», na acepção da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à liberdade de circulação das pessoas. À luz desta jurisprudência, o requisito estabelecido pela universidade de Umeå, de emprego num estabelecimento escolar sueco, para poder ser admitido ao curso de formação especial de professores, deve ser considerado um entrave à liberdade de circulação.

22. À luz destas considerações, a Överklagandenämd submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

1) O direito comunitário, em especial o artigo 12.º CE, obsta a que, na apreciação das habilitações de um candidato para aceder a um curso de formação de professores que visa, a curto prazo, preencher a falta de professores qualificados na Suécia, se exija que o interessado esteja empregado num estabelecimento escolar sueco? Pode tal exigência ser considerada justificada e proporcionada?

2) Ao apreciar a primeira questão, tem relevância que o candidato ao curso de formação, empregado num estabelecimento escolar de outro Estado-Membro da UE que não a Suécia, seja cidadão sueco ou cidadão de qualquer outro Estado-Membro?

3) Ao apreciar a primeira questão, tem relevância que o curso de formação de professores tenha sido criado para decorrer durante um período de tempo limitado ou, diferentemente, se trate de um curso de professores mais duradouro?

III — Resposta às questões prejudiciais

23. Com as suas três questões prejudiciais, que vou, seguidamente, apreciar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se um programa de formação de professores como o programa SÄL, ao qual apenas podem aceder os professores empregados num estabelecimento escolar do respectivo Estado-Mem-

bro, é compatível com o princípio comunitário da não discriminação estabelecido no artigo 12.º CE, uma vez que o litígio do processo principal versa sobre um cidadão sueco que está empregado como professor num estabelecimento escolar de outro Estado-Membro.

24. Pronunciaram-se, no presente processo, os governos sueco e polaco, bem como a Comissão, tendo os referidos governos considerado que é compatível com o direito comunitário que o acesso ao programa SÄL seja reservado a professores já empregados num estabelecimento escolar sueco, enquanto a Comissão entende que aquele requisito de acesso constitui uma discriminação contrária ao disposto nos artigos 12.º CE e 39.º CE, bem como no artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 [2].

25. A título preliminar, importa observar que a circunstância de o órgão jurisdicional de reenvio ter formulado a questão prejudicial fazendo referência a determinadas disposições de direito comunitário não obsta a que o Tribunal de Justiça forneça ao órgão jurisdicional nacional todos os elementos de interpretação que possam ser úteis para a decisão do processo que lhe está submetido, mesmo quando este não lhes tenha feito referência no enunciado das suas questões [3].

26. Nos termos do artigo 12.º CE, no âmbito de aplicação do Tratado e «sem prejuízo das suas disposições especiais», é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade. Por conseguinte, há que apreciar, como a Comissão acertadamente sustentou, a questão da conformidade comunitária do programa SÄL, em primeiro lugar com base no princípio especial da não discriminação em matéria de livre circulação dos trabalhadores, tal como consagrado no artigo 39.º, n.º 2, CE e vem precisado no Regulamento n.º 1612/68 [4].

27. Num primeiro passo há, pois, que apreciar se o acesso a um programa de formação de professores como o programa SÄL em causa no processo principal se enquadra no âmbito de aplicação pessoal e material do princípio da não discriminação em matéria de livre circulação dos trabalhadores, consagrado no artigo 39.º, n.º 2, CE, e no Regulamento n.º 1612/68. Seguida-

2 — Regulamento do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77).

3 — V. nomeadamente, acórdãos de 12 de Dezembro de 1990, SARPP (C-241/89, Colect., p. I-4695, n.º 8) e de 7 de Setembro de 2004, Trojani (C-456/02, Colect., p. I-7573, n.º 38).

4 — V. nomeadamente, acórdãos de 15 de Setembro de 2005, Ioannidis (C-258/04, Colect., p. I-8275, n.º 37), de 16 de Dezembro de 2004, My (C-293/03, Colect., p. I-12013, n.º 33), de 23 de Março de 2004, Collins (C-138/02, Colect., p. I-2703, n.º 55), de 23 de Fevereiro de 1994, Ingetraut Scholz (C-419/92, Colect., p. I-505, n.º 6), e de 30 de Maio de 1989, Comissão/Grécia (305/87, Colect., p. 1476, n.ºs 12 e 13).

mente, se for este o caso, haverá então que examinar se existe uma discriminação proibida.

A — *Quanto à aplicabilidade do princípio da não discriminação em matéria de livre circulação dos trabalhadores*

28. Em primeiro lugar, há que esclarecer se as disposições relativas à livre circulação dos trabalhadores são aplicáveis *ratione personae* num caso como o de K. Lyyski, que, como resulta dos autos e é pacífico, está empregado noutro Estado-Membro como trabalhador assalariado, mas ambiciona aceder a uma formação no seu Estado-Membro de origem.

29. Em conformidade com uma jurisprudência constante, as regras do Tratado em matéria de livre circulação de pessoas e os actos adoptados em execução dessas regras não podem ser aplicados a actividades que não apresentem qualquer conexão com uma das situações previstas pelo direito comunitário e das quais todos os elementos pertinentes se situam no interior de um só Estado-Membro [5].

30. No caso em apreço não se verifica uma situação puramente interna. K. Lyyski fez uso, enquanto trabalhador, do seu direito à liberdade de circulação, nomeadamente quando, como cidadão sueco, aceitou um emprego de professor num estabelecimento escolar finlandês. Tal como o Tribunal de Justiça reiteradamente tem declarado, qualquer nacional comunitário que, independentemente do seu lugar de residência e da sua nacionalidade, tenha usado do direito de livre circulação e tenha exercido, ou exerça, uma actividade profissional noutro Estado-Membro é abrangido pelo âmbito de aplicação das disposições relativas à livre circulação dos trabalhadores [6].

31. Decorre daí que, mesmo pretendendo K. Lyyski, enquanto cidadão sueco, invocar perante as autoridades suecas as regras relativas à livre circulação dos trabalhadores para aceder ao programa SÄL, tal não tem incidência quanto à aplicação das referidas disposições. Com efeito, o alegado desfavorecimento ou tratamento discriminatório, assim considerado, provém precisamente do facto de ele ter aceite desenvolver uma actividade num estabelecimento escolar doutro Estado-Membro [7]. Nesta medida, uma pessoa como K. Lyyski encontra-se, pois,

5 — Acórdãos de 28 de Janeiro de 1992, Steen, C-332/90, (Colect., p. I-341, n.º 9), de 16 de Janeiro de 1997, USSL di Biella, (C-134/95, Colect., p. I-195, n.º 19), de 5 de Junho de 1997, Uecker e Jacquet (C-64/96 e C-65/96, Colect., p. I-3171, n.º 16), de 2 de Julho de 1998, e Kapasakalis e o. (C-225/95 a C-227/95, Colect., p. I-4239, n.º 22); v. ainda, neste sentido, acórdão de 20 de Março de 2001, Hassan Fahmi (C-33/99, Colect., p. I-2415, n.º 38).

6 — V., nomeadamente, acórdãos de 23 de Fevereiro de 1994, Scholz (C-419/92, Colect., p. I-505, n.º 9), e de 26 de Janeiro de 1999, F. C. Terhoeve (C-18/95, Colect., p. I-345, n.º 27).

7 — V., neste sentido, designadamente, acórdãos C-18/95, já referido na nota 6, n.º 26, de 11 de Julho de 2002, D'Hoop (C-224/98, Colect., p. I-6191, n.ºs 30 e 31), e de 12 de Julho de 2005, Schempp (C-403/03, Colect., p. I-6421, n.º 24).

numa situação equiparável à de todas as outras pessoas que beneficiam dos direitos e liberdades garantidos pelo Tratado.

32. Acresce que, de acordo com o que o Tribunal de Justiça já definiu nesta matéria, o direito à liberdade de circulação não poderia produzir a plenitude dos seus efeitos se um nacional de um Estado-Membro pudesse ser dissuadido de o exercer em virtude dos obstáculos colocados, no seu país de origem, por uma regulamentação que penaliza o facto de o ter exercido, o que é válido em particular no domínio do ensino [8].

33. Por conseguinte, deve concluir-se que alguém que se encontre na situação de K. Lyyski pode, em princípio, invocar as disposições relativas à livre circulação dos trabalhadores, em especial o princípio da não discriminação.

34. Em seguida, convém esclarecer se o acesso ao programa SÄL está abrangido *ratione materiae* pelo princípio da não discriminação, consagrado no artigo 39.°, n.° 2, CE e no Regulamento n.° 1612/68, entendimento este que os governos sueco e polaco contestaram. Em especial, o Governo polaco sustentou que o programa em causa é uma mera formação profissional complementar ou para aperfeiçoamento e não uma verdadeira formação profissional, só as condições de acesso a esta estando, segundo a jurisprudência, sujeitas ao direito comunitário.

35. A este respeito, importa, em primeiro lugar, salientar que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, toda a forma de ensino que forneça uma habilitação para o exercício de uma profissão, ocupação ou emprego específicos, ou que conceda aptidão especial para o respectivo exercício, faz parte da formação profissional [9]. Por outro lado, como o Tribunal de Justiça reiteradamente tem declarado, os cursos superiores ou os cursos universitários preenchem em geral estes requisitos [10].

36. Como a Comissão referiu, este conceito de formação profissional está concebido de modo amplo, abrangendo um curso universitário não apenas quando este fornece uma habilitação imediata para o exercício de uma profissão, ocupação ou emprego determinado mas igualmente na medida em que ele concede uma aptidão particular, ou seja, nos

8 — V., neste sentido, designadamente, acórdãos C-224/98, já referido na nota 7, n.os 31 e 32, e de 31 de Março de 1993, Kraus (C-19/92, Colect., p. I-1663, n.os 15 e 16).

9 — V. nomeadamente, acórdãos de 13 de Fevereiro de 1985, Gravier (293/83, Recueil, p. 593, n.° 25), de 2 de Fevereiro de 1988, Blaizot e o. (24/86, Colect., p. 379, n.° 15), e de 1 de Julho de 2004, Comissão/Bélgica (C-65/03, Colect., p. I-6427, n.° 25).

10 — V. acórdãos 24/86, já referido na nota 9, n.° 20, de 27 de Setembro de 1988, Comissão/Bélgica, 42/87 (Colect., p. 5445, n.os 7 e 8), e de 7 de Julho de 2005, Comissão/Áustria (C-147/03, Colect., p. I-5969, n.° 33).

casos em que o estudante necessita de adquirir conhecimentos para o exercício de uma profissão, ocupação ou emprego, mesmo que as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas não exijam a aquisição desses conhecimentos para esse exercício [11].

37. O Tribunal de Justiça, no entanto, distinguiu destas formas de formação profissional «certos ciclos de estudos especiais» «que, pelas suas características próprias, se destinam a pessoas que, mais que aceder à vida profissional, desejam aprofundar conhecimentos gerais» [12].

38. Em meu entender, deve concluir-se, à luz da jurisprudência projectada, que o programa SÄL preenche os requisitos de uma formação profissional.

39. Pela forma como o programa SÄL se apresenta [13] nos autos e nas alegações das partes — em especial do Governo sueco —, de modo nenhum se trata de um programa de estudos que vise um simples aprofundamento de conhecimentos gerais.

40. Ao contrário, por um lado, este programa visa qualificar adequadamente os professores que anteriormente não preenchiam as condições necessárias para serem contratados, por tempo indeterminado, como professores dos estabelecimentos escolares públicos, ou seja, visa habilitá-los a obter o diploma de professor. Por outro lado, através do programa SÄL, os professores que já possuam habilitações para serem contratados por tempo indeterminado são preparados para ensinar noutras áreas. Por conseguinte, através do programa SÄL, são conferidas aptidões ou habilitações para o exercício de uma determinada profissão, ocupação ou emprego.

41. O facto de o acesso ao programa SÄL já pressupor determinadas habilitações — designadamente uma formação superior e/ /ou uma experiência profissional correspondente a, no mínimo, 80 créditos, ou as habilitações necessárias para uma contratação por tempo indeterminado —, constituindo, nesta medida, uma formação profissional contínua, não invalida a afirmação de que, através dele, devem se conceder as habilitações ou aptidões necessárias ao exer-

11 — V. acórdãos 24/86, já referido na nota 9, n.º 19, e de 21 de Junho de 1988, Brown (197/86, Colect., p. 3205, n.º 10).

12 — V. acórdãos 24/86, já referido na nota 9, n.º 20, e 197/86, já referido na nota 11, n.º 10.

13 — V. n.ºs 8 a 17 *supra*.

cício de uma profissão, ocupação ou emprego de valor superior, diferente ou acrescido, pelo que este programa tem as características de uma formação profissional.

42. Uma distinção, no que toca ao conceito da formação profissional, entre formação inicial e formação contínua ou permanente, como propôs sobretudo o Governo polaco, pode ser difícil não só relativamente à estrutura concreta dos diferentes programas específicos de estudos, conduzindo a uma restrição arbitrária do conceito comunitário de formação profissional [14], como também face às enormes diferenças entre os Estados-Membros no que concerne à organização do ensino superior em geral e ao curso de formação especial de professores em particular, podendo levar a desigualdades na aplicação do Tratado CE entre os Estados-Membros [15].

43. Por isso, entendo que o acesso a um programa de formação especial de professores como o programa SÄL, na situação que está na base do litígio do processo principal, é abrangido pelo âmbito de aplicação do princípio da não discriminação no que concerne ao acesso à formação profissional, tal como enunciado no artigo 39.°, n.° 2, CE, ou no Regulamento n.° 1612/68.

B — *Quanto à aplicabilidade do princípio da não discriminação estabelecido no artigo 12.° CE*

44. Ainda que K. Lyyski não deva ser considerado trabalhador na acepção do artigo 39.° CE ou do Regulamento n.° 1612/68 - o que o órgão jurisdicional de reenvio vai ter de decidir, por último, com base nas circunstâncias concretas do caso [16] - entendo dever referir a título subsidiário que, como cidadão da União e no respeitante ao acesso ao programa SÄL, K. Lyyski poderá sempre invocar o artigo 12.° CE, o qual proíbe toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade no âmbito de aplicação do Tratado.

45. Ora, para se apreciar o âmbito de aplicação do Tratado na acepção do artigo 12.° CE há que, em conformidade com jurisprudência assente, conjugar este artigo com as disposições do Tratado relativas à cidadania da União. O estatuto de cidadão da União tem vocação a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros, permitindo aos que, de entre esses nacionais, se encontrem numa mesma situação obter o mesmo tratamento jurídico, independentemente da sua nacionalidade, no domínio de aplicação material

14 — V. acórdão de 11 de Junho de 1991, Reino Unido, França e Alemanha/Conselho (C-51/89, C-90/89 e C-94/89, Colect., p. I-2757, n.° 31).

15 — V., neste sentido, acórdão 24/86, já referido na nota 9, n.° 18.

16 — V. nomeadamente, acórdão de 26 de Fevereiro de 1992, Raulin (C-357/89, Colect., p. I-1027, n.° 13).

do Tratado e sem prejuízo das excepções expressamente previstas a este respeito [17].

46. De acordo com jurisprudência assente, inserem-se no domínio de aplicação do direito comunitário as situações relativas ao exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado, bem como as que se enquadram no exercício da liberdade de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, conferida pelo artigo 18.° CE [18].

47. Ao exercer a actividade profissional de professor na Finlândia, K. Lyyski está, de todo o modo, a fazer uso da liberdade de circular e residir no território dos Estados Membros.

48. Além disso, tal como decorre das minhas considerações sobre a aplicabilidade das disposições referentes à livre circulação dos trabalhadores, K. Lyyski também pode invocar no seu país de origem o direito à igualdade de tratamento jurídico — no caso, relativamente ao acesso à formação profissional —, pois, de outro modo, o direito de circular livremente, na acepção do artigo 18.° CE, não poderia produzir a plenitude dos seus efeitos, tanto mais que se pressupõe que a alegada desvantagem ou o alegado tratamento discriminatório está relacionado com o exercício deste direito [19].

C — *Quanto à existência de uma discriminação proibida*

49. Dado que, em princípio, se pode aplicar a um caso como o da causa principal o princípio da não discriminação, enunciado no artigo 39.°, n.° 2, CE, e no Regulamento n.° 1612/68 ou no artigo 12.° CE, há agora que examinar se realmente existe uma discriminação proibida.

50. A este respeito, convém lembrar, em primeiro lugar, que, segundo jurisprudência assente, o princípio da igualdade de tratamento proíbe não apenas as discriminações ostensivas em razão da nacionalidade mas também todas as formas dissimuladas de discriminação que, aplicando outros critérios de distinção, conduzam, na prática, ao mesmo resultado [20].

17 — V. nomeadamente, acórdãos de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Colect., p. I-6193, n.os 30 e 31), de 2 de Outubro de 2003, Garcia Avello (C-148/02, Colect., p. I-11613, n.° 22 e 23), de 15 de Março de 2005, Bidar (C-209/03, Colect., p. I-2119, n.° 31) e Schempp, já referido na nota 7, n.° 15.

18 — V. acórdãos Schempp, já referido na nota 7, n.° 18, Bidar, já referido na nota 17, n.° 33, Grzelczyr, já referido na nota 17, n.° 33, e D'Hoop, já referido na nota 7, n.° 29.

19 — V., designadamente, acórdãos D'Hoop, já referido na nota 7, n.os 30 a 32, e de 29 de Abril de 2004, Pusa (C-224/02, Colect., p. I-5763, n.os 18 e 19); v. n.os 31 e 32 *supra*.

20 — V. nomeadamente, acórdãos de 12 de Fevereiro de 1974, Sotgiu (152/73, Colect., p. 153, n.° 11), de 27 de Novembro de 1997, Meints (C-57/96, Colect., p. I-6689, n.° 44), de 26 de Junho de 2001, Comissão/Itália (C-212/99, Colect., p. I-4923, n.° 24), Bidar, já referido na nota 17, n.° 51, e Comissão/Áustria, já referido na nota 10, n.° 41.

51. Por outro lado, não existe uma discriminação proibida em razão da nacionalidade quando o requisito em causa se basear em considerações objectivas, independentes da nacionalidade das pessoas envolvidas e proporcionadas ao objectivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional [21].

52. No caso vertente, trata-se do requisito de emprego num estabelecimento escolar sueco, que um candidato deve preencher para poder ser admitido no programa SÄL.

53. Relativamente à questão de saber se esse requisito implica uma discriminação em razão da nacionalidade, importa, em primeiro lugar, sublinhar que o Tribunal de Justiça, em jurisprudência assente, já considerou que há discriminação dissimulada no caso de existir o perigo de poderem ser prejudicados principalmente cidadãos de outros Estados-Membros — ou os próprios cidadãos que, devido ao exercício do seu direito de liberdade de circulação, se encontrem numa situação equiparada àquela —, por o requisito estabelecido na norma nacional poder ser mais facilmente preenchido por nacionais ou pelos nacionais que não tenham exercido o seu direito de livre circulação [22].

54. Analogamente ao caso clássico da condição de residência, deveria averiguar-se se o requisito de estar empregado num estabelecimento escolar sueco é, em princípio, mais fácil de preencher por parte dos nacionais que não tenham exercido o seu direito de livre circulação e não tenham aceite um emprego como professor noutro Estado-Membro. Com este fundamento, todavia, seria a meu ver precipitado concluir pela existência de uma discriminação indirecta.

55. Com efeito, quando, por exemplo, uma oferta de formação ou outra actividade que, pelo menos nessa medida, se insira no domínio de aplicação do Tratado, seja personalizada ou limitada a um determinada círculo de pessoas segundo critérios que, de um qualquer modo, apresentem indirectamente — por exemplo, por estarem relacionados com determinadas instituições existentes num Estado-Membro — uma determinada conexão local com um Estado-Membro, existe quase sempre o perigo de que esses critérios sejam mais difíceis de preencher pelos nacionais de outros Estados-Membros.

21 — V., neste sentido, designadamente, acórdãos de 15 de Janeiro de 1998, Schöning-Kougebetopoulou (C-15/96, Colect., p. I-47, n.º 21), e de 7 de Maio de 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, Colect., p. I-2521, n.º 31).

22 — V. nomeadamente, acórdãos Clean Car, já referido na nota 21, n.º 29, Bidar, já referido na nota 17, n.º 53, Ioamidis, já referido na nota 4, n.º 28, e Comissão/Áustria, já referido na nota 10, n.º 47.

56. Porém, o princípio comunitário da não discriminação não pode ter a função de «nivelar» ou pôr em causa requisitos e condições consagrados em geral nas normas nacionais; todavia, deve ser assegurado, em geral, «que os Estados-Membros não tomem medidas que na realidade levem a que as situações transfronteiriças sejam tratadas de forma menos favorável do que as situações puramente nacionais» [23].

57. Por isso, num caso como o presente há, no que concerne à determinação de uma forma dissimulada de discriminação, que proceder a uma delicada distinção, que consiste em saber se existe uma regulamentação relativa à nacionalidade que é apenas aparentemente neutra, embora, na verdade, se revele proteccionista dos próprios cidadãos nacionais [24], ou se, pelo contrário, existe uma regulamentação em si mesma neutra, que estabelece diferenças baseadas em considerações objectivas e relativamente à qual o facto de o requisito controvertido ser mais facilmente preenchido pelos próprios cidadãos é uma consequência, inerente à natureza da situação de facto ou da medida em questão, que resulta de uma distinção em si legítima.

58. Por outras palavras, há que examinar com precisão se a alegada desvantagem resulta realmente do «simples facto de exercer» [25] direitos em matéria de livre circulação ou do simples facto de ter outra nacionalidade, ou se essa desvantagem antes resulta de considerações objectivas e independentes destas circunstâncias.

59. Nesta medida, deve observar-se no caso em apreço que, de acordo com as informações postas à disposição do Tribunal de Justiça, tal como acima resumidas [26], o Governo sueco reagiu a uma ameaça de falta de professores nos escolas suecos, dando início a uma formação especial de professores com o programa SÄL, segundo o qual devem ser aumentadas as qualificações dos professores empregados nos estabelecimentos escolares suecos, para se aumentar, a breve prazo, o número de professores qualificados.

60. Em primeiro lugar, em minha opinião, não pode ser posta em causa a legitimidade intrínseca da decisão de que os colaboradores de uma determinada instituição, no caso em apreço os professores empregados num estabelecimento escolar sueco, aperfeiçoem as suas qualificações ou continuem a sua

23 — V., em relação à livre circulação de mercadorias, as conclusões que o advogado-geral M. Poiares Maduro apresentou em 30 de Março de 2006 nos processos Alfa Vita, C-158/04 e C-159/04, acórdão de 14 de Setembro de 2006, n.º 41.

24 — V., neste sentido, as conclusões que o advogado-geral Capotorti apresentou em 27 de Maio de 1981 no processo Sergius Oebel (155/80, acórdão de 14 de Julho de 1981, Recueil., p. 1993, n.º 2).

25 — V., designadamente, acórdãos Comissão/Áustria, já referido na nota 10, n.º 44, e Pusa, já referido na nota 19, n.º 20.

26 — V. n.os 8 a 17 *supra*.

formação através de um programa de formação especial de professores. Em princípio, nada se opõe à decisão do Governo sueco de suprir a falta de professores habilitados em primeiro lugar com medidas «internas», ou seja, medidas que, em princípio, visem os professores que já estão empregados nos estabelecimentos escolares suecos.

61. Vista a questão desta maneira, entendo que o requisito de que um candidato ao programa SÄL tenha de estar empregado num estabelecimento escolar sueco é uma medida legítima.

62. Uma relação objectiva entre o programa SÄL e este requisito resulta também do facto de este programa de formação especial de professores se realizar numa cooperação entre determinadas universidades e estabelecimentos de ensino superior e os estabelecimentos escolares suecos onde possa ter lugar a parte prática do curso. Por conseguinte, os estabelecimentos escolares suecos têm a obrigação de colaborar — tanto no que respeita à organização do trabalho em geral como no que se refere ao controlo da parte prática — na criação do respectivo programa de formação especial de professores, que deve ser adequado a cada participante individualmente considerado, e têm de tornar possível a respectiva execução.

63. A meu ver, o requisito controvertido de acesso ao programa SÄL baseia-se em considerações objectivas, que resultam da natureza de um programa de formação deste tipo, e que são independentes da nacionalidade.

64. Acresce, segundo jurisprudência assente, que o princípio da não discriminação determina que as mesmas situações não devem ser tratadas de forma diferente e que as situações diferentes não devem ser tratadas da mesma forma [27].

65. Assim sendo, o direito de receber o mesmo tratamento jurídico independentemente da nacionalidade pressupõe que os interessados se encontrem na mesma situação [28].

66. Tal como já referi, o emprego num estabelecimento escolar sueco é um critério inerente a um programa de continuação de formação como o programa SÄL, uma

27 — V., nomeadamente, acórdãos de 17 de Julho de 1997, National Farmers Union e o. (C-354/95, Colect., p. I-4559, n.º 61) e Garcia Avello, já referido na nota 17, n.º 31.

28 — V., nomeadamente, acórdãos Pusa, já referido na nota 19, n.º 18, e Comissão/Áustria, já referido na nota 10, n.º 45.

característica que decorre da natureza deste programa. No que toca ao acesso a este programa considero, pois, que a situação de um professor que tem um emprego num estabelecimento escolar sueco não é equivalente à dum professor a quem falte este requisito. Numa situação comparável, no respeitante ao acesso ao programa SÄL, encontram-se, tal como o Governo sueco alegou a este respeito, os candidatos ao programa SÄL com nacionalidade sueca ou de outro Estado-Membro, ou seja, os candidatos, com ou sem contexto transfronteiriço, que estejam empregados como professores num estabelecimento escolar sueco.

67. Como o Governo sueco sustentou, sem ser contestado, no caso de professores que tenham um desses empregos não se faz distinção, directa ou indirectamente, por motivo da cidadania nacional, quer no que toca ao acesso ao programa SÄL quer no que toca ao emprego num estabelecimento escolar sueco por tempo determinado ou indeterminado. Por conseguinte, um professor de nacionalidade finlandesa, por exemplo, ou um professor, em geral, que tenha adquirido uma formação equivalente no estrangeiro, nos termos do capítulo 2, § 4, primeiro e segundo parágrafos, da lei do ensino, pode obter um emprego num estabelecimento escolar sueco por tempo determinado ou indeterminado. Um destes professores que esteja empregado num estabelecimento escolar sueco pode ser admitido ao programa, mesmo que possua a nacionalidade doutro Estado-Membro ou que tenha adquirido uma parte da sua formação no estrangeiro.

68. Em vista do que antecede, tenho de concluir que o direito comunitário, designadamente o princípio da não discriminação enunciado no artigo 39.°, n.° 2, CE, no Regulamento n.° 1612/68, e no artigo 12.° CE, não se opõe a um programa nacional de formação de professores, como o programa SÄL, ao qual apenas podem ser admitidos professores empregados num estabelecimento escolar deste Estado-Membro.

IV — Quanto às despesas

69. As despesas efectuadas pelo Governo polaco, pelo Governo sueco e pela Comissão não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

V — Conclusão

70. Assim, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões prejudiciais submetidas pela Överklagandenämnd för Högskolan:

É compatível com o princípio de não discriminação, tal como está consagrado nos artigos 12.° CE e 39.°, n.° 2, CE, e no Regulamento (CEE) n.° 1612/68, que a um programa de formação especial de professores, como o programa SÄL, que visa suprir, a curto prazo, a falta de professores qualificados num Estado-Membro, apenas possam ser admitidos professores que estejam empregados num estabelecimento escolar deste Estado-Membro.