DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 12 maj 2005 *

I mål C-278/03,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 26 juni 2003,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M.-J. Jonczy, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av G. De Bellis, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: italienska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans (referent) samt domarna C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis och J. Klučka,

generaladvokat: C. Stix-Hackl,
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 39 EG och artikel 3 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33), genom att inte beakta den yrkeserfarenhet som gemenskapsmedborgare förvärvat i offentlig tjänst i en annan medlemsstat när dessa medborgare deltar i uttagningsförfaranden för rekrytering av undervisningspersonal till det offentliga italienska skolväsendet.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2 I artikel 39.1 EG stadgas att "[f]ri rörlighet för arbetstagare skall säkerställas inom gemenskapen". Detta innebär, enligt artikel 39.2 EG, "att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor".

3 I artikel 3 i förordning nr 1612/68 förtydligas de principer som uttalas i artikel 39 EG vad mer specifikt beträffar tillgång till anställning. Enligt ordalydelsen i artikel 3.1 skall således, inom ramen för denna förordning, "de regler som gäller enligt lagar och andra författningar i en medlemsstat inte gälla

— när de inskränker rätten för utländska medborgare att ansöka om och erbjuda anställning, eller rätten för utländska medborgare att påbörja och fullfölja anställning, eller gör dessa till föremål för villkor som inte gäller för deras egna medborgare, eller

— när reglernas uteslutande eller huvudsakliga syfte eller effekt, även om de gäller oavsett nationalitet, är att utestänga medborgare i andra medlemsstater från den erbjudna anställningen".

Den nationella lagstiftningen

4 I artikel 37 i lagstiftningsdekret nr 29 om rationalisering av den offentliga förvaltningens organisation och ändring av bestämmelserna om offentlig tjänst, i enlighet med artikel 2 i lag nr 421 av den 23 oktober 1992 (decreto legislativo n° 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge n° 421, 23 ottobre 1992), av den 3 februari 1993 (ordinarie tillägg till GURI nr 30 av den 6 februari 1993) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 29/1993), i den version som är tillämplig på de faktiska omständigheterna i förevarande mål, stadgades följande:

"1. Medborgarna i Europeiska unionens medlemsstater kan tillträda anställningar inom den offentliga förvaltningen som inte innebär ett direkt eller indirekt utövande av offentlig makt och som inte har samband med skyddet av nationella intressen.

2. De anställningar och tjänster för vilka fordras italienskt medborgarskap liksom de tillträdesvillkor som måste uppfyllas av sådana medborgare som avses i första punkten fastställs genom dekret av ministerpresidenten i den mening som avses i artikel 17 i lag nr 400 av den 23 augusti 1988.

3. För det fall att inga gemenskapsrättsliga bestämmelser ännu har antagits, skall examensbevis och yrkestitlar erkännas genom dekret av ministerpresidenten som antas efter förslag från behöriga ministrar. Universitetsexamina och tjänstgöringsbetyg som är av betydelse för tillträde till uttagningsförfaranden och för tillsättning skall erkännas enligt samma beslutsförfarande."

Det administrativa förfarandet och talan

5 Efter att ha underrättats om att ett flertal gemenskapsmedborgare mött svårigheter när de deltagit i uttagningsförfaranden för rekrytering av undervisningspersonal till det offentliga italienska skolväsendet, huvudsakligen genom att de italienska myndigheterna inte beaktade yrkeserfarenhet som medborgarna tidigare hade förvärvat i andra medlemsstater, tillställde kommissionen den 24 november 1999 Republiken Italien en skrivelse, vari kommissionen anmodade den att inkomma med synpunkter på denna situation och lämna upplysningar såväl om tillämpliga bestämmelser på området som om hur den konkret avsåg att lösa detta problem.

6 De italienska myndigheterna bestred inledningsvis att de skulle ha någon skyldighet att beakta den yrkeserfarenhet som gemenskapsmedborgarna hade förvärvat utanför Italien. I en skrivelse av den 28 mars 2000 från det nationella utbildningsministeriet hävdade dessa myndigheter att det med hänsyn till varje nationellt skolsystems särskilda bestämmelser och utmärkande drag var nödvändigt att nämnda erfarenhet hade förvärvats vid institutioner inom det italienska skolsystemet. En föregående harmonisering av de kriterier som är tillämpliga i varje medlemsstat påstods därför vara nödvändig för att undervisning som bedrivits av gemenskapsmedborgare i andra medlemsstater än Republiken Italien skall kunna beaktas när dessa medborgare deltar i uttagningsförfaranden för rekrytering till offentlig tjänst i Italien.

7 I en formell underrättelse av den 6 april 2001 uppmärksammades de italienska myndigheterna på de skyldigheter som följer av artikel 39 EG och artikel 3 i förordning nr 1612/68, såsom dessa har tolkats av domstolen, bland annat i dess dom av den 23 februari 1994 i mål C-419/92, Scholz (REG 1994, s. I-505). Den italienska regeringen medgav därefter att den ståndpunkt som det nationella utbildningsministeriet hade intagit i det aktuella fallet föreföll strida mot de nationella bestämmelserna. I dessa föreskrevs, i artikel 37 i lagstiftningsdekret nr 29/1993, en skyldighet att beakta kvalifikationer och erfarenhet som förvärvats i

offentlig tjänst i andra medlemsstater. Regeringen i fråga tillade dock att det fortfarande förelåg vissa svårigheter med att erkänna erfarenhet och tjänstetid som gemenskapsmedborgarna förvärvat utomlands, eftersom nämnda ministerium inte hade fattat beslut i enlighet med det förfarande som föreskrevs i artikel 37.3 i nämnda lagstiftningsdekret. Enligt den italienska regeringen kunde det inte förnekas att det nationella utbildningsministeriet hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter genom att inte överlämna de handlingar som var nödvändiga för att kunna anta dekretet om erkännande av examensbevis, intyg och kvalifikationer som förvärvats i de andra medlemsstaterna till ministerpresidentens kansli. Denna underlåtelse utgjorde dock enbart ett åsidosättande av den interna rätten, medan de nationella bestämmelserna i sig är förenliga med gemenskapsrätten.

8 Kommissionen ansåg under dessa omständigheter att fördragsbrottet bestod, eftersom inte alla åtgärder hade vidtagits för att säkerställa att de italienska myndigheterna verkligen beaktade den erfarenhet och den tjänstetid som gemenskapsmedborgarna hade förvärvat genom undervisning utanför Italien. Den avgav därför den 26 juni 2002 ett motiverat yttrande, vari Republiken Italien anmodades att vidta nödvändiga åtgärder för att följa detta inom en frist på två månader från delgivningen. Då kommissionen inte fick något svar på detta yttrande beslutade den att väcka förevarande talan.

Talan

Parternas argument

9 Den italienska regeringen har i sitt svaromål bestritt kommissionens påstående om fördragsbrott. Regeringen i fråga har bland annat åberopat artikel 38 i lagstiftningsdekret nr 165 rörande de allmänna bestämmelserna om anställning av löntagare

inom offentlig förvaltning (decreto legislativo n° 165, recante le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) av den 30 mars 2001 (ordinarie tillägg till GURI nr 106 av den 9 maj 2001), vilken materiellt sett motsvarar artikel 37 i lagstiftningsdekret nr 29/1993, och ministerpresidentens dekret nr 174 rörande bestämmelserna om tillgång för medborgarna i Europeiska unionens medlemsstater till anställning inom offentlig förvaltning (decreto del presidente del Consiglio dei ministri n° 174, recante le norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche) av den 7 februari 1994 (GURI nr 61 av den 15 mars 1994). Den italienska regeringen har gjort gällande att såväl lagstiftningen som de italienska myndigheternas praxis uppfyller gemenskapskraven.

10 Vad mer specifikt beträffar undervisningssektorn, har denna regering uppgett att rekryteringen av lärare i Italien sker på tre olika sätt. 50 procent av de lediga tjänsterna varje läsår tillsätts genom uttagningar på grundval av betyg och prov, i enlighet med artikel 400 i lagstiftningsdekret nr 297 om godkännande av den konsoliderade lagstiftningen på undervisningsområdet, rörande skolor av alla typer och på samtliga nivåer (decreto legislativo n° 297, recante approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado) av den 16 april 1994 (ordinarie tillägg till GURI nr 115 av den 19 maj 1994 (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 297/1994). Återstående 50 procent tillsätts genom fasta förteckningar över lämpliga kandidater enligt artikel 401 i samma lagstiftningsdekret. Slutligen används även särskilda förteckningar för vikariat, innehållande namnen på de lärare som är behöriga att träda in som vikarier, för att besätta tillfälligt vakanta tjänster.

11 Enligt den italienska regeringen föreligger ingen diskriminering i behandlingen av de italienska medborgarna respektive dem från de andra medlemsstaterna vad beträffar det första och det tredje sättet att rekrytera undervisningspersonal. I det första fallet, det vill säga vid uttagning på grundval av betyg och prov, saknar yrkeserfarenheten betydelse vid rekryteringsförfarandet. Beträffande det tredje fallet, avseende ersättare och vikarier, stadgas det uttryckligen i ministerdekret nr 201, innehållande

bestämmelser om villkoren för tilldelning av vikariat till lärare och utbildningspersonal enligt artikel 4 i lag nr 124 av den 3 maj 1999 (decreto ministeriale n° 201, relativo al "regolamento recante le norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale docente ed educativo ai sensi dell'articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n° 124"), av den 25 maj 2000 (GURI nr 168 av den 20 juli 2000) (nedan kallat ministerdekret nr 201/2000), att ett antal poäng skall delas ut för undervisning i skolor eller vid universitet i de andra medlemsstaterna. Den italienska regeringen har i detta hänseende särskilt hänvisat till bilaga A till detta dekret, vari sådan verksamhet, i punkt E anmärkning 9, likställs med tjänstgöring enligt tredje kategorin, vilket i Italien berättigar till en halv poäng per månads undervisning i en annan medlemsstat, dock högst tre poäng per år.

12 Vad däremot gäller det andra sättet att rekrytera lärare i Italien, det vill säga den rekrytering som görs utifrån fasta förteckningar över lämpliga kandidater, har den italienska regeringen inte förnekat att det föreligger en skillnad i behandling beträffande undervisning i Italien respektive de andra medlemsstaterna. Regeringen i fråga har dock gjort gällande att en sådan särbehandling är berättigad i den mån undervisningen utomlands har grundat sig på texter eller program eller haft ett innehåll som skiljer sig från vad som föreskrivs i Italien och, följaktligen, inte uppfyller det villkor om en "särskild karaktär" som uppställs i den italienska lagen och som enligt ministerdekret nr 123, innehållande bestämmelser om tillämpningen av de villkor som antagits i syfte att komplettera och uppdatera de fasta förteckningar som föreskrivs i artiklarna 1, 2, 6 och 11.9 i lag nr 124 av den 3 maj 1999 (decreto ministeriale n° 123, relativo al "regolarmente recante le norme sulle modalità di integrazione e aggiornamento delle graduatorie permanenti previste dagli articoli 1, 2, 6 e 11, comma 9, della legge 3 maggio 1999, n° 124") av den 27 mars 2000 (GURI nr 113 av den 17 maj 2000) (nedan kallat ministerdekret nr 123/2000), berättigar till tilläggspoäng vid rekryteringsförfarandet.

Domstolens bedömning

13 Inledningsvis underkänner domstolen den italienska regeringens argument att inget åsidosättande av gemenskapsrätten kan läggas Republiken Italien till last, eftersom dess lagstiftning är förenlig med denna rätt och fördragsbrottet i detta fall endast är följden av en praxis som de behöriga myndigheterna anammat, alternativt av dröjsmål från dessa myndigheters sida med att vidta nödvändiga åtgärder för erkännande av erfarenhet som förvärvats av gemenskapsmedborgare genom undervisning utomlands. Ett fördragsbrott kan nämligen bero på en administrativ praxis som strider mot gemenskapsrätten, även om de tillämpliga nationella bestämmelserna i sig är förenliga med denna rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juni 2001 i mål C-212/99, kommissionen mot Italien, REG 2001, s. I-4923, punkt 31).

14 Vad i övrigt beträffar frågan huruvida den påstådda överträdelsen — ett åsidosättande av artikel 39 EG och artikel 3 i förordning nr 1612/68 — faktiskt föreligger, skall det erinras om att när ett offentligt organ i en medlemsstat, med anledning av rekrytering av personal till tjänster som inte omfattas av artikel 39.4 EG, avser att beakta tidigare yrkeserfarenhet som kandidaterna har förvärvat inom offentlig förvaltning, får detta organ enligt artikel 39 EG, såsom denna har tolkats av domstolen, vad beträffar gemenskapsmedborgare inte skilja mellan sådant arbete som utförts i offentlig tjänst i denna medlemsstat respektive i en annan medlemsstat (se bland annat domen i det ovannämnda målet Scholz, punkt 12).

15 Vad gäller artikel 3 i förordning nr 1612/68 förtydligas där de rättigheter som slås fast i artikel 39 EG, särskilt vad gäller tillgång till anställning. Nämnda artikel 3 skall följaktligen tolkas på samma sätt som artikel 39 EG.

16 I detta fall kan det dock inte förnekas att Republiken Italien har förbisett dessa rättigheter vad gäller gemenskapsmedborgarnas tillgång till uttagningsförfaranden för rekrytering av undervisningspersonal till det offentliga skolväsendet i denna medlemsstat.

17 Vad beträffar den rekrytering av undervisningspersonal som görs utifrån de fasta förteckningarna över lämpliga kandidater, vilket — såsom har angetts ovan i punkt 10 — rör hälften av de lediga tjänsterna varje läsår, har den italienska regeringen i sitt svaromål medgett att gemenskapsmedborgarna visserligen behandlas olika beroende på om den yrkeserfarenhet som beaktas vid upptagandet i dessa förteckningar har förvärvats inom landet eller i andra medlemsstater, men att denna skillnad är berättigad på grund av den bristande överensstämmelsen mellan innehållet i och programmen för undervisningen i Italien respektive i andra länder.

18 Av den rättspraxis som hänvisats till ovan i punkt 14 framgår dock att ett absolut hinder mot att beakta erfarenhet som förvärvats genom undervisning i andra medlemsstater inte kan vara berättigat om det motiveras utifrån skillnader i undervisningsprogrammen i nämnda stater. Det kan nämligen inte förnekas att specifik undervisningserfarenhet såsom den som krävs enligt de italienska bestämmelserna, bland annat för konstnärlig undervisning eller för undervisning av personer med funktionshinder, även kan förvärvas i andra medlemsstater.

19 Inte heller det tredje rekryteringssättet, som beskrivits ovan i punkt 10, det vill säga rekrytering på grundval av särskilda förteckningar över vikarier, förefaller vara ägnat att till fullo säkerställa den likabehandling som krävs enligt artikel 39 EG och artikel 3 i förordning nr 1612/68. Bedömningen av de texter som den italienska regeringen har tillställt domstolen under det aktuella förfarandet visar nämligen att yrkeserfarenhet värderas olika beroende på om denna har förvärvats inom landet eller i andra medlemsstater.

20 Såsom kommissionen har anmärkt i sin replik, framgår det av ministerdekret nr 201/2000 och mer specifikt av dess bilaga A punkt E anmärkning 9, att det arbete som utförts i skolor och vid universitet i de andra medlemsstaterna alltid betraktas som relevant under den tredje kategorin i nämnda punkt E, rörande "övrig undervisningsverksamhet", vilket berättigar till en hølv poäng per månads undervisning, dock högst tre poäng per läsår. Det framgår dock även av detta dekret att i Italien betraktas enbart sådan undervisning som har bedrivits på internat eller i förskolor, grundskolor, gymnasieskolor eller konstnärliga skolor — oavsett om de är offentliga eller privata men erkända eller subventionerade av den italienska staten — som relevant för de första två kategorierna i nämnda punkt E, vilka rör "särskild" respektive "icke särskild" undervisningsverksamhet och berättigar till i det första fallet två poäng per månads undervisning, dock högst tolv poäng per läsår, och i det andra fallet en poäng per månads undervisning, dock högst sex poäng per läsår.

21 Under dessa förhållanden skall det konstateras att den yrkeserfarenhet som gemenskapsmedborgarna förvärvat utomlands visserligen beaktas vid den rekrytering som görs utifrån förteckningarna över vikarier, men att så inte sker på samma sätt som för liknande erfarenhet som förvärvats inom landet. Den italienska regeringen har inte uppgett några skäl för detta.

22 Med hänsyn till vad som anförts skall därför fastställas att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina förpliktelser enligt artikel 39 EG och artikel 3.1 i förordning nr 1612/68, genom att vid gemenskapsmedborgares deltagande i uttagningsförfaranden för rekrytering av undervisningspersonal till det offentliga

italienska skolväsendet inte beakta undervisningserfarenhet som dessa medborgare har förvärvat i andra medlemsstater, eller åtminstone inte beakta denna på samma sätt som erfarenhet som förvärvats inom landet.

Rättegångskostnader

23 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa skäl beslutar domstolen (andra avdelningen) följande dom:

1) **Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina förpliktelser enligt artikel 39 EG och artikel 3.1 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen, genom att vid gemenskapsmedborgares deltagande i uttagningsförfaranden för rekrytering av undervisningspersonal till det offentliga italienska skolväsendet inte beakta undervisningserfarenhet som dessa medborgare har förvärvat i andra medlemsstater, eller åtminstone inte beakta denna på samma sätt som erfarenhet som förvärvats inom landet.**

2) **Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter