DOMSTOLENS DOM
3. juni 1986 *

I sag 307/84

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Kommissionens juridiske konsulent Joseph Griesmar som befuldmægtiget, og med valgt adresse hos Georgies Kremlis, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg, Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den franske Republik, ved Gilbert Guillaume, og med valgt adresse på Frankrigs ambassade, 9 boulevard Prince Henri, Luxembourg,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om, at det statueres, at Den franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktaten ved at kræve fransk statsborgerskab som betingelse for ansættelse, herunder tjenestemandsansættelse, i faste stillinger som sygeplejerske ved offentlige hospitaler, har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene T. Koopmans, U. Everling og R. Joliet samt dommerne G. Bosco, Y. Galmot og C. Kakouris,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. april 1986,

* Processprog: Fransk.

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævning indleveret til Domstolens justitskontor den 21. december 1984 har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i henhold til EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 48 ved at kræve fransk statsborgerskab som betingelse for ansættelse, herunder tjenestemandsansættelse, i faste stillinger som sygeplejerske ved offentlige hospitaler.

2 Den franske lov om offentlig sundhed fastsætter i artiklerne L 792 ff. »statut général du personnel des établissements d'hospitalisation publics et de certains établissements à caractère social« (almindelige bestemmelser for personalet på offentlige hospitaler og visse sociale institutioner). Ifølge artikel L 792 gælder disse bestemmelser for »tjenestemandsansatte i en fast stilling på offentlige hospitaler, offentlige plejehjem, offentlige alderdomshjem, med undtagelse af dem, der er tilknyttet det sociale hjælpekontor i Paris, de institutioner, der henhører under departementernes sociale børnehjælpstjeneste, institutioner af offentlig karakter for adfærdsvanskelige mindreårige bortset fra de statslige institutioner og de lukkede undervisnings- eller uddannelsesinstitutioner«. Blandt disse almindelige bestemmelser findes artikel 809, som foreskriver, at »ingen kan ansættes i en stilling henhørende under de i artikel L 792 omhandlede institutioner: 1) hvis han ikke er fransk statsborger (...)«.

3 Kommissionen fandt, at dette krav om statsborgerskab, for så vidt angår stillinger som sygeplejerske og som tandlæge, måtte være i strid med traktatens artikel 48, stk. 2, og at stillingerne ikke kunne være omfattet af samme artikels stk. 4; den 1. december 1982 tilstillede den derfor den franske regering en åbningsskrivelse. Da denne ikke blev besvaret, fremsatte Kommissionen den 23. marts 1984 en begrundet udtalelse, hvori det blev fremhævet, at Den franske Republik måtte

antages at have tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten ved at kræve statsborgerskab som betingelse for ansættelse eller fastansættelse i de nævnte faste stillinger.

4 Den franske Republik har ikke taget stilling til den begrundede udtalelse. Ved dekret af 24. februar 1984 har den dog ophævet kravet om statsborgerskab med hensyn til faste stillinger som tandlæge på offentlige hospitaler. Da det derimod blev opretholdt som betingelse for ansættelse, herunder tjenestemandsansættelse i de faste stillinger som sygeplejerske på offentlige hospitaler, har Kommissionen anlagt denne sag.

5 Under henvisning til Domstolens praksis har Kommissionen først anført, at undtagelsen i traktatens artikel 48, stk. 4, må fortolkes indskrænkende. Kriteriet for, om der er tale om ansættelse i den offentlige administration, er et funktionelt kriterium, hvorefter der skal lægges vægt på den kompetence, som den pågældende stilling indebærer; kun stillinger, der har direkte forbindelse med den særlige virksomhed i den offentlige administration, for så vidt som der herved udøves offentlig myndighed og består et ansvar for at varetage statens almene interesser, er omfattet af undtagelsen i traktatens artikel 48, stk. 4. Kommissionen har konkluderet, at stillinger som sygeplejerske på offentlige hospitaler ifølge Domstolens praksis ikke er omfattet af traktatens artikel 48, stk. 4, og følgelig uden forskelsbehandling skal stå åbne for andre medlemsstaters statsborgere.

6 Ifølge Kommissionen berettiger særegenhederne ved ansættelse inden for det offentlige i Frankrig (princippet om enhed, regulering ved lov osv.) ikke en anden løsning; disse særegenheder kan ikke hindre ansættelse af statsborgere fra andre medlemsstater i faste stillinger som sygeplejerske. Kommissionen erkender dog, at en udlænding, som ansættes som tjenestemand i en sådan fast stilling, ikke senere kan forfremmes til en stilling i den offentlige administration i traktatens forstand, og at karriereprincippet således anfægtes. Den har imidlertid fremhævet, at hvis

statsborgere fra andre medlemsstater nægtes enhver adgang til de faste stillinger, som der her er tale om, fordi disse statsborgere senere ikke vil kunne forfremmes til visse stillinger, vil det føre til, at der skabes en endnu alvorligere forskelsbehandling til deres skade.

7 Den franske regering finder for det første, at særreglen i traktatens artikel 48, stk. 4, tager sigte på samtlige stillinger inden for det offentlige. Det fremgår af en sammenligning af traktatens artikel 48, stk. 4, med traktatens artikel 55, at det kriterium, der anvendes i den første bestemmelse, er et institutionelt, ikke et funktionelt kriterium.

8 Den franske regering har herved anført, at principperne for, hvorledes tjenestemandssystemet i Frankrig er organiseret og fungerer internt, må afskære andre medlemsstaters statsborgere fra ansættelse inden for dette system. Den har fremhævet, at enhver tjenestemand tjener almenheden, og at hans virksomhed ikke kan sammenlignes med en lønmodtagers i det private erhvervsliv. En række regler (princippet om tjenestemandssystemets enhed, den offentligretlige retsstilling for tjenestemænd osv.) har netop til formål at gøre den offentlige administration til et redskab, som er egnet til at fremme almenhedens interesser. Det af Kommissionen forfægtede kriterium for at anvende traktatens artikel 48, stk. 4, ville ganske særlig gribe ind i karriereprincippet, som er et af de grundlæggende principper i fransk tjenestemandsret; en statsborger fra en anden medlemsstat, der har fået ansættelse inden for det offentlige, kan desuagtet ikke forfremmes til stillinger i den offentlige administration i traktatens forstand. Der ville altså være to typer karriere, dels den, der fulgtes af statsborgere fra andre medlemsstater, og dels den, der stod åben for franske borgere, som kunne forfremmes til alle stillinger.

9 Den franske regering mener for det andet, at traktatens artikel 48 i hvert fald ikke kræver, at arbejdstagere, der er statsborgere i andre medlemsstater, skal kunne blive ansat som tjenestemænd. Det er tilstrækkeligt, at de, som det er tilfældet i Frankrig, kan få adgang til stillinger på offentlige hospitaler som kontraktansatte. Som svar på et spørgsmål fra Domstolen under retsmødet har den franske regering fremlagt statistikker, hvoraf det fremgår, at de offentlige hospitalsinstitutioner pr. 31. december 1983 beskæftigede 89 000 sygeplejersker, hvoraf 86 000 var tjenestemandsansatte og 3 000 kontraktansatte. Blandt de sidstnævnte var under 5% statsborgere fra andre medlemsstater.

10 Det første spørgsmål, som denne sag rejser, er, om stillingerne som sygeplejerske på offentlige hospitaler skal anses for stillinger i den offentlige administration, på hvilke forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 48, stk. 2, ikke finder anvendelse, jfr. traktatens artikel 48, stk. 4.

11 Herved bemærkes først, at ifølge dommen af 12. februar 1974 (Sotgiu mod Deutsche Bundespost, 152/73, Sml. s. 153) kan rækkevidden af den i traktatens artikel 48, stk. 4, fastsatte undtagelse ikke afgrænses under hensyn til karakteren af retsforholdet mellem arbejdstageren og den administration, hvor han er ansat, og »da der ikke er nogen sondring i den nævnte bestemmelse, er det uden interesse, om arbejdstageren er ansat som arbejder, funktionær eller tjenestemand og endvidere, om ansættelsesforholdet henhører under den offentlige ret eller privatretten; disse juriske kriterier er forskellige alt efter de nationale retssystemer og kan følgelig ikke yde et fortolkningsbidrag, som kan opfylde fællesskabsrettens krav«. Adgangen til visse stillinger kan ikke begrænses, fordi de personer, der ansættes i disse stillinger, i en givet medlemsstat er omfattet af en vedtægt, der giver adgang til ansættelse som tjenestemand. Hvis anvendelsen af traktatens artikel 48, stk. 4, var afhængig af karakteren af retsforholdet mellem arbejdstageren og administrationen, ville det betyde, at medlemsstaterne fik mulighed for frit at udvide antallet af stillinger, som er omfattet af denne undtagelsesbestemmelse.

12 Det er ved dom af 17. december 1980 (Kommissionen mod kongeriget Belgien, 149/79, Sml. s. 3881) nærmere blevet statueret, at det for at afgøre, om bestemte stillinger er stillinger i den offentlige administration i den traktatens artikel 48, stk. 4, forudsatte betydning, må undersøges, »om de pågældende stillinger er eller ikke er typiske for den offentlige forvaltnings særlige virksomhed, når den er blevet overdraget udøvelsen af offentlig myndighed og ansvaret for varetagelsen af statens almene interesser«. Som Domstolen endvidere udtalte i dommen, må denne fortolkning — hvorefter kriteriet for at anvende traktatens artikel 48, stk. 4, skal være funktionelt og tage hensyn til arten af de opgaver og det ansvar, som stillingen indebærer — lægges til grund for at undgå, at »nyttevirkningen og rækkevidden af traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed og om ligebehandling af alle medlemsstaters statsborgere begrænses af fortolkninger af

begrebet offentlig administration, der alene sker på grundlag af national ret, og som ville hindre anvendelsen af fællesskabsreglerne«.

13 Det fremgår endelig af dommen af 26. maj 1982 (Kommissionen mod kongeriget Belgien, 148/79, Sml. s. 1845), at stillinger som sygeplejerske på offentlige hospitaler i betragtning af arten af de opgaver og det ansvar, som de indebærer, ikke er stillinger i den offentlige administration i den i traktatens artikel 48, stk. 4, forudsatte betydning.

14 Det andet spørgsmål, som denne sag rejser, er, om den påtalte bestemmelse i den franske lov om offentlig sundhed indebærer en i henhold til traktatens artikel 48, stk. 2, forbudt forskelsbehandling.

15 Den franske regering har herved gjort gældende, at adgangen til beskæftigelse som sygeplejerske på offentlige hospitaler ikke er undergivet nogen betingelse om nationalitet, og at sådanne stillinger står åbne for statsborgere fra andre medlemsstater, som dog alene vil kunne ansættes på kontrakt.

16 Dette argument må forkastes, da den sagsøgte medlemsstat ikke har godtgjort, at samtlige ledige stillinger som sygeplejerske på offentlige hospitaler også kunne søges af statsborgere fra andre medlemsstater, og at disse personer efter ansættelsen var omfattet af en ordning, som, bortset fra muligheden for forfremmelse til stillinger i den offentlige administration i traktatens forstand, indebar fordele og garantier, som på alle punkter er ligeværdige med dem, der følger af den stilling som tjenestemand, der er forbeholdt landets egne statsborgere.

17 Under disse omstændigheder må det konkluderes, at Den franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 48 ved at forbeholde egne statsborgere ansættelse, herunder ansættelse som tjenestemand, i faste stillinger som sygeplejerske på offentlige hospitaler.

Sagens omkostninger

18 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Da Den franske Republik har tabt sagen, tilpligtes den at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 48 ved at forbeholde egne statsborgere ansættelse, herunder ansættelse som tjenestemand, i faste stillinger som sygeplejerske på offentlige hospitaler.

2) Den franske Republik betaler sagens omkostninger.

Mackenzie Stuart Koopmans Everling

Joliet Bosco Galmot Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. juni 1986.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident