

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 26 juni 2001 *

I mål C-212/99,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av P.J. Kuijper och E. Traversa, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrädd av J.E. Collins, i egenskap av ombud, biträdd av C. Lewis, barrister, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

* Rättegångsspråk: italienska.

mot

Republiken Italien, företrädd av U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av G. Aiello, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Italien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 48 i EG-fördraget (nu artikel 39 EG i ändrad lydelse) till följd av den administrativa och avtalsmässiga praxis som följs vid vissa offentliga universitet och som innebär att rättigheter som har förvärvats av före detta lektorer i främmande språk inte erkänns trots att ett sådant erkännande tillförsäkras samtliga nationella arbetstagare,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna J.-P. Puissochet, F. Macken, N. Colneric och J.N. Cunha Rodrigues (referent),

generaladvokat: L.A. Geelhoed,

justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

I - 4946

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 11 januari 2001,

och efter att den 20 mars 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 4 juni 1999, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Republiken Italien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 48 i EG-fördraget (nu artikel 39 EG i ändrad lydelse) till följd av den administrativa och avtalsmässiga praxis som följs vid vissa offentliga universitet och som innebär att rättigheter som har förvärvats av före detta lektorer i främmande språk inte erkänns trots att ett sådant erkännande tillförsäkras samtliga nationella arbetstagare.
- 2 Genom beslut av domstolens ordförande av den 16 december 1999 tilläts Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.

Tillämpliga nationella bestämmelser

- 3 Till följd av dom av den 30 maj 1989 i mål 33/88, Allué och Coonan (REG 1989, s. 1591), och av den 2 augusti 1993 i de förenade målen C-259/91, C-331/91 och C-332/91, Allué m.fl. (REG 1993, s. I-4309; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-305), samt ett första fördragsbrottsförfarande (nr 92/4660) som kommissionen inlett med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) antog Republiken Italien lag nr 236 av den 21 juni 1995 (*GURI* nr 143 av den 21 juni 1995, s. 9, nedan kallad lag nr 236) om reformering av undervisningen av främmande språk vid italienska universitet.

- 4 I lag nr 236 föreskrivs fyra grundläggande regler:
 - a) Tjänsten som lektor i främmande språk avskaffas och ersätts av en ”språklig medarbetare och språkexpert med det ifrågavarande språket som modersmål” (nedan kallad språkmedarbetare).

 - b) Språkmedarbetarna anställs av universiteten genom privaträttsliga anställningsavtal (och anlitas inte längre genom avtal för oberoende uppdragstagare) normalt utan tidsbegränsning men i undantagsfall, för att täcka tillfälliga behov, på begränsad tid.

 - c) Anställning av språkmedarbetare sker efter ett allmänt urvalsförfarande vars närmare villkor fastställs av universiteten i enlighet med deras respektive föreskrifter.

- d) De personer som tidigare tjänstgjort som lektorer i främmande språk har företrädesrätt till anställning och behåller med stöd av artikel 4 tredje stycket i lag nr 236 tillika de rättigheter som de förvärvat från tidigare arbetsförhållanden.
- 5 Med hänsyn till italienska universitets självständighet regleras språkmedarbetarnas rättsliga ställning för närvarande av följande bestämmelser:
- a) Lag nr 236 och särskilt lag nr 230 av den 18 april 1962 om regler för tidsbegränsade anställningsavtal (nedan kallad lag nr 230), vilken i artikel 2 föreskriver att "om anställningsförhållandet fortlöper efter den ursprungligen avtalade anställningsperioden eller efter en eventuellt förlängd anställningsperiod anses anställningsavtalet vara ett tillsvidareavtal från och med den dag då arbetstagaren påbörjade sin anställning".
- b) Kollektivavtalet för universitetssektorn ("Contratto collettivo di lavoro del comparto dell'Università"),
- c) respektive universitets eget kollektivavtal ("Contratto collettivo d'Ateneo"), och
- d) individuella anställningsavtal mellan respektive universitet och enskilda språkmedarbetare.

Det administrativa förfarandet

- 6 Sedan lag nr 236 trätt i kraft mottog kommissionen flera klagomål från före detta lektorer i främmande språk angående den påstått diskriminerande behandling som italienska universitet tillämpat vid övergången till det system som infördes genom dessa nya regler.
- 7 Till följd av dessa klagomål inledde kommissionen ett fördragsbrottsförfarande gentemot Republiken Italien genom att tillstålla den en formell underrättelse den 23 december 1996. Den italienska regeringen svarade härpå genom skrivelse av den 12 mars 1997.
- 8 Då kommissionen inte var nöjd med Republiken Italiens svar utfärdade den ett motiverat yttrande den 16 maj 1997. Till följd av de förklaringar och upplysningar som de italienska myndigheterna gav i sitt svar av den 21 augusti 1997 delgav kommissionen den italienska regeringen, genom skrivelse av den 9 juli 1998, en begäran om ytterligare upplysningar i syfte att förklara och omformulera kommissionens invändning om att de rättigheter som förvärvats av språkmedarbetare som arbetat vid vissa italienska universitet som lektorer i främmande språk före år 1995 inte erkänns.
- 9 Med hänsyn till de italienska myndigheternas svar av den 11 augusti 1998 och av den 11 december 1998 utfärdade kommissionen ett kompletterande motiverat yttrande den 28 januari 1999 och uppmanade Republiken Italien att inom två månader från delgivningen vidta de nödvändiga åtgärderna.
- 10 Eftersom kommissionen ansåg att åsidosättandet av fördraget kvarstod har den väckt förevarande talan.

Prövning i sak

- 11 Enligt kommissionen har språkmedarbetarna vid universiteten i Basilicata, Milano, Palermo, Pisa och Rom (La Sapienza) och vid Universitetsinstitutet för orientalistik i Neapel (Italien) inte, vad gäller lön och socialförsäkringsförmåner, fått tillgodoräkna sig det antal tjänsteår som de fullgjort i egenskap av lektorer i främmande språk innan lag nr 236 trädde i kraft.

- 12 Kommissionen har härvid gjort gällande att det i kollektivavtalen och de enskilda anställningsavtalen vid dessa universitet inte föreskrivs något erkännande av de rättigheter som varje före detta lektor förvärvat genom sin särskilda och personliga yrkeserfarenhet. Följande gäller nämligen:
 - a) Vid universitetet i Basilicata erhåller språkmedarbetare som tidigare tjänstgjort som lektorer i främmande språk samma lön som en nyanställd språkmedarbetare. Även om denna lön är högre än vad som föreskrivs i det nationella kollektivavtalet innebär detta enligt kommissionen att universitetet inte vederbörligen beaktat den erfarenhet som varje medarbetare individuellt förvärvat.

 - b) Vid universitetet i Milano nämns inte förvärvade rättigheter någonstans i universitetets kollektivavtal, och lönen för före detta lektorer varierar inte i förhållande till antalet tjänsteår.

 - c) Universitetsinstitutet för orientalistik i Neapel har inte slutit några tillsvidareavtal med före detta lektorer förrän år 1996. Institutet framtvingade då samtidigt en lönesänkning, trots en ökning av den totala årslönen, eftersom det årliga antalet tjänstgöringstimmar nära nog hade tredubblats.

- d) Universitetet i Palermo har anställt före detta lektorer utan att antalet fullgjorda tjänsteår har beaktats vid fastställandet av arbetsvillkoren. 38 språkmedarbetare har följaktligen bestridit den lönenivå som universitetet föreslår inför en arbetsdomstol.
- e) Vid universitetet i Pisa skall situationen vara identisk med den vid universitetet i Basilicata, eftersom det föreskrivs samma lön i anställningsavtalen för före detta lektorer som för nyanställda språkmedarbetare.
- f) Vid universitetet La Sapienza i Rom innehåller det tillämpliga kollektivavtalet inga bestämmelser om skydd för förvärvade rättigheter. Detta universitet skall därför, i likhet med universiteten i Pisa och i Basilicata, ha tillämpat samma grundlön för före detta lektorer och nyanställda språkmedarbetare.
- 13 Kommissionen har gjort gällande att enbart den omständigheten att den lön som vissa språkmedarbetare uppstår är högre än den som de tidigare erhöi i egenskap av lektorer i främmande språk eller den lön som nyanställda språkmedarbetare uppstår inte är tillräcklig för att visa att deras yrkeserfarenhet har beaktats fullt ut.
- 14 Enligt kommissionen kvarstår en diskriminerande situation så länge en klausul om erkännande av de rättigheter som samtliga före detta lektorer förvärvat

genom sin särskilda och personliga yrkeserfarenhet innan vederbörande anställdes som språkmedarbetare inte införts i kollektivavtalen och anställningsavtalen vid de berörda universiteten.

- 15 Kommissionen har dragit slutsatsen att Republiken Italien gjort sig skyldig till diskriminering på grund av nationalitet, vilket är förbjudet enligt artikel 48 i fördraget. Denna slutsats grundas dels på att dessa universitet inte i de kollektivavtal och anställningsavtal som är tillämpliga på språkmedarbetarna erkänt de tjänsteår som de tidigare fullgjort i sin egenskap av lektorer i främmande språk trots att detta föreskrivs i artikel 4 tredje stycket i lag nr 236, dels på den omständigheten att det i lag nr 230, som är tillämplig på samtliga nationella arbetstagare vars anställningsförhållande regleras av ett privaträttsligt avtal, föreskrivs att vid missbruk, det vill säga om anställningen fortskrider efter det datum som ursprungligen fastställts, omvandlas den tidsbegränsade anställningen automatiskt till en tillsvidareanställning "från och med den dag då arbetstagaren påbörjade sin anställning".
- 16 I sin inlägga har den italienska regeringen för det första hävdats att erkännande av rättigheter som förvärvats av före detta lektorer i främmande språk tillförsäkras dem vid de berörda universiteten, eftersom lektorerna åtnjuter en högre lön än nyanställda språkmedarbetare.
- 17 Den italienska regeringen har sedan noterat att kommissionens hänvisning till lag nr 230, vilken tagits som referenspunkt för bedömningen av den påstått diskriminerande behandling som tillämpats på före detta lektorer, saknar relevans.
- 18 I lag nr 236 föreskrivs, till skillnad från i lag nr 230 om tidsbegränsade avtal, som är tillämplig på samtliga nationella arbetstagare, enligt den italienska regeringen

inte en automatisk omvandling av anställningsförhållandet vad gäller före detta lektorer i främmande språk, eftersom dessa lektorer kan anställas som språkmedarbetare enbart om de klarat uttagningsproven.

- 19 Den italienska regeringen har för övrigt gjort gällande att frågan om erkännande av förvärvade rättigheter skall avgöras med tillämpning av gällande avtalsrätt. En sådan frågeställning kan följaktligen inte ensidigt avgöras av offentliga organ och *a fortiori* inte heller på det sätt som föreslås av kommissionen.
- 20 Kommissionen har slutligen, enligt den italienska regeringen, gett förslag till ett faktiskt erkännande av de rättigheter som varje språkmedarbetare förvärvat enligt följande: "... beviljande av en lön som är högre än grundlönen på så sätt att den inbegriper en särskild ytterligare lönepost... eller... en engångsutbetalning av ett belopp i form av retroaktiv lön vilket skall vara proportionerligt till det antal tjänsteår som fullgjorts som lektor", trots att ett sådant val av lagstiftning egentligen omfattas av varje medlemsstats suveränitet.

Domstolens bedömning

- 21 Domstolen påpekar inledningsvis att då en arbetstagare, vars anställningsförhållande är privaträttsligt reglerat, enligt lag nr 230 får sitt anställningsavtal omvandlat från ett tidsbegränsat anställningsavtal till ett tillsvidareavtal är samtliga dennes förvärvade rättigheter garanterade från och med dagen då vederbörande påbörjade sin anställning. Denna garanti har verkningar inte enbart vad gäller löneökningar utan även beträffande antalet tjänsteår och arbetsgivarens betalning av socialförsäkringsavgifter.

- 22 När en lektor i främmande språk som är medborgare i en annan medlemsstat och som har haft ett tidsbegränsat anställningsavtal får detta avtal omvandlat till ett tillsvidareavtal, vilket också är privaträttsligt reglerat, är de italienska myndigheterna skyldiga att se till att vederbörande behåller samtliga förvärvade rättigheter från och med dagen då anställningen påbörjades. I annat fall föreligger en diskriminering på grund av nationalitet, vilket strider mot artikel 48 i fördraget.
- 23 Som domstolen fastställde i punkt 12 i sin dom i det ovannämnda målet Allué och Coonan får den omständigheten att enbart 25 procent av lektorerna i främmande språk är italienska medborgare till följd att en åtgärd som vidtas i förhållande till lektorer huvudsakligen berör arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater och följaktligen, om den inte är motiverad, kan utgöra en form av indirekt diskriminering.
- 24 Enligt fast rättspraxis förbjuder den i artikel 48 i fördraget inskrivna likabehandlingsprincipen inte bara öppen diskriminering på grund av nationalitet utan även all dold diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat (se särskilt dom av den 15 januari 1986 i mål 41/84, Pinna, REG 1986, s. 1, punkt 23, svensk specialutgåva, volym 8, s. 355, och av den 23 maj 1996 i mål C-237/94, O'Flynn, REG 1996, s. I-2617, punkt 17).
- 25 Härav följer att lag nr 230, som är tillämplig på samtliga nationella arbetstagare vars anställning regleras av ett privaträttsligt avtal, skall utgöra referenspunkt för bedömningen av huruvida det nya system som är tillämpligt på personer vilka tjänstgjort som lektorer i främmande språk motsvarar det allmänna systemet för nationella arbetstagare eller om systemet i stället ger dem en lägre skyddsnivå.

26 Domstolen erinrar härvid om att den i punkt 19 i domen i det ovannämnda målet Allué och Coonan fastställt att en nationell bestämmelse som föreskriver en tidsbegränsning av anställningsförhållandet mellan universiteten och lektorerna i främmande språk strider mot gemenskapsrätten, eftersom en sådan tidsbegränsning i princip inte existerar i förhållande till övriga arbetstagare. Detta var domstolens svar till Pretura unificata de Venezia (Italien), som bland annat hade frågat huruvida en sådan åtgärd som enbart är tillämplig i förhållande till lektorer var förenlig med artikel 48 i fördraget trots att "övriga [offentliga] arbetstagare... som regel åtnjuter anställningstrygghet i enlighet med lag 230 av den 18 april 1962". Även i en av de frågor som domstolen besvarade i domen i det ovannämnda målet Allué m.fl., och som hade ett liknande föremål, hänvisades det till lag nr 230.

27 Lag nr 230 har således av både nationella domstolar och av domstolen använts som referenspunkt för att kontrollera huruvida arbetsvillkoren för lektorer i främmande språk var sådana att dessa diskriminerades i förhållande till nationella arbetstagare.

28 Vad gäller den italienska regeringens argument att hänvisningen till lag nr 230 saknar relevans, eftersom denna instiftar en automatisk omvandling av avtalen till skillnad från vad som gäller enligt bestämmelserna i lag nr 236 i vilka ett nytt uttagsförfarande föreskrivs för före detta lektorer i främmande språk, anser domstolen att det är innehållet och målsättningarna med dessa båda rättsliga system som skall beaktas snarare än deras form och villkor. Enbart en analys som koncentreras på innehållet i stället för på dessa rättsliga systems form gör det möjligt att fastställa huruvida deras konkreta tillämpning på olika kategorier av arbetstagare, som befinner sig i liknande rättsliga situationer, leder till resultat som är förenliga eller oförenliga med den grundläggande principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.

29 I syfte att beakta arbetstagarnas yrkeserfarenhet, föreskrivs emellertid i båda de ovannämnda lagarna att tidsbegränsade anställningsavtal skall ersättas med icke

tidsbegränsade anställningsavtal samtidigt som rättigheter som förvärvats under tidigare anställningar skall garanteras.

- 30 Om arbetstagarna enligt lag nr 230 åtnjuter en rätt att få sin karriär rekonstruerad vad gäller löneökning, antal tjänsteår och arbetsgivarens betalning av socialförsäkringsavgifter från och med dagen då anställningen påbörjades, skall följaktligen även före detta lektorer i främmande språk, numera språkmedarbetare, åtnjuta en motsvarande rätt med verkan från dagen då anställningen påbörjades.
- 31 Undersökning av de nationella tillämpliga bestämmelserna ger vid handen att det i artikel 4 tredje stycket i lag nr 236 förvisso uttryckligen föreskrivs att de rättigheter som före detta lektorer i främmande språk har förvärvat inom ramen för tidigare anställningsförhållanden skall vidmakthållas. En utvärdering av den administrativa och avtalsmässiga praxis som använts av vissa allmänna italienska universitet leder emellertid till slutsatsen att det är fråga om diskriminering.
- 32 Det framgår således att vid universitetet i Basilicata och vid universitetet La Sapienza i Rom erhåller före detta lektorer i främmande språk, numera språkmedarbetare, och nyanställda språkmedarbetare samma lön, vilket innebär att de före detta lektorernas yrkeserfarenhet inte beaktas. Vid universiteten i Milano, Palermo och, efter ett beslut fattat den 27 juli 1994, i Pisa, är de före detta lektorerna, numera språkmedarbetarna, samtliga klassificerade på samma lönenivå oavsett vars och ens respektive antal tjänsteår. 38 före detta lektorer vid universitetet i Palermo har bestridit denna lönenivå inför en arbetsdomstol som bifallit deras yrkande. Även om slutligen lönen för före detta lektorer vid Universitetsinstitutet för orientalistik i Neapel har ökat, har även det årliga antalet arbetstimmar ökat, vilket lett till en minskning av lönen per timme.

- 33 Det är riktigt att det vid Universitetsinstitutet för orientalistik i Neapel sedan antagandet av ett beslut av den 14 juli 1999 finns tre typer av anciennitet för före detta lektorer, numera språkmedarbetare, och att universitetsmyndigheterna vid universiteten i Basilicata och Palermo och vid universitetet La Sapienza i Rom förklarade sig villiga att lösa frågan med de före detta lektorernas förvärvade rättigheter. Enligt fast rättspraxis skall emellertid förekomsten av ett fördragsbrott bedömas utifrån situationen i medlemsstaten vid utgången av den frist som angivits i det motiverade yttrandet (se särskilt dom av den 18 mars 1999 i mål C-166/97, kommissionen mot Frankrike, REG 1999, s. I-1719, punkt 18, och av den 14 februari 2001 i mål C-219/99, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-1093, punkt 7). I det kompletterande motiverade yttrande som kommissionen antog den 28 januari 1999 angavs en tidsfrist om två månader från delgivningen för att vidta nödvändiga åtgärder.
- 34 Domstolen vill erinra om att en medlemsstat enligt fast rättspraxis inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i gemenskapsrätten (se för ett liknande resonemang, exempelvis dom av den 18 mars 1999 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 13, och av den 15 mars 2001 i mål C-83/00, kommissionen mot Nederländerna, REG 2001, s. I-2351, punkt 10).
- 35 Härav följer att den italienska regeringens invändning att frågan om erkännande av förvärvade rättigheter är av rent kontraktsmässig natur och därför inte kan lösas ensidigt av de berörda offentliga organen, inte kan godtas. *A fortiori* kan inte heller denna regerings argument, att avsaknaden av ett slutgiltigt rättsligt system för före detta lektorer i främmande språk beror på den speciella organisationen av det italienska universitetssystemet, godtas.
- 36 Mot bakgrund av samtliga de ovan anförda övervägandena konstaterar domstolen att Republiken Italien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 48 i

fördraget genom att inte säkerställa erkännandet av de rättigheter som har förvärvats av före detta lektorer i främmande språk, numera språkmedarbetare, trots att ett sådant erkännande tillförsäkras samtliga nationella arbetstagare.

Rättegångskostnader

- 37 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. Förenade kungariket, som intervenerat i tvisten, skall i enlighet med artikel 69.4 i rättegångsreglerna bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

- 1) Republiken Italien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 48 i EG-fördraget (nu artikel 39 EG i ändrad lydelse) genom att inte säkerställa erkännande av de rättigheter som har förvärvats av före detta lektorer i

främmande språk, numera språkmedarbetare och språkexperter, trots att ett sådant erkännande tillförsäkras samtliga nationella arbetstagare.

- 2) **Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sin rättegångskostnad.**

Gulmann

Puissochet

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 juni 2001.

R. Grass

C. Gulmann

Justitiesekreterare

Ordförande på sjätte avdelningen