YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
2 päivänä heinäkuuta 1996 *

Asiassa C-473/93,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Dimitrios Gouloussis, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Luxemburgin suurherttuakunta, edustajanaan asianajaja Alain Lorang, Luxemburg, prosessiosoite Luxemburgissa 12—14 avenue Emile Reuter,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta vahvistamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 1 ja 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on edelleen edellyttänyt, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisia olevien työntekijöiden on täytettävä kansalaisuusvaatimus päästäkseen virkamiehiksi tai toimenhaltijoiksi tutkimuksen, opetuksen, terveydenhoidon, maaliikenteen sekä postitoiminnan ja televiestinnän julkishallinnon aloille sekä veden-, kaasun- ja sähkönjakelusta huolehtiviin julkisiin laitoksiin,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet ja G. Hirsch sekä tuomarit G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann (esittelevä tuomari), H. Ragnemalm, L. Sevón ja M. Wathelet,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 23.1.1996 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.3.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on toimitettu yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 17.12.1993 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 1 ja 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on edelleen edellyttänyt, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisia olevien työntekijöiden on täytettävä kansalaisuusvaatimus päästäkseen virkamiehiksi tai toimenhaltijoiksi tutkimuksen, opetuksen, terveydenhoidon, maaliikenteen sekä postitoiminnan ja televiestinnän julkishallinnon aloille sekä veden-, kaasun- ja sähkönjakelusta huolehtiviin julkisiin laitoksiin.

2 ETY:n perustamissopimuksen, josta on tullut EY:n perustamissopimus, 48 artiklan 1—3 kohdassa vahvistetaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaate ja kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva syrjintä. Perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan mukaan kyseisen artiklan määräykset eivät koske julkishallinnon palvelussuhteita. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämä määräys koskee sellaisia palvelussuhteita, joihin suoraan tai välillisesti liittyy julkisen vallan käyttämistä ja tehtäviä, joilla on tarkoitus suojata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleistä etua; tästä syystä tällaiset palvelussuhteet edellyttävät, että näitä tehtäviä suorittavilla on erityinen lojaalisuussuhde valtioon ja että näissä tehtävissä kansalaisuussiteen perustana olevat oikeudet ja velvollisuudet vastaavat toisiaan. Sitä vastoin 48 artiklan 4 kohdan mukaista poikkeusta ei sovelleta palvelussuhteisiin, jotka siitä huolimatta, että ne ovat julkisoikeudellisia palvelussuhteita, eivät kuitenkaan edellytä minkäänlaista osallistumista varsinaisen julkishallinnon tehtävien hoitoon (asia 149/79, komissio v. Belgia, tuomio 17.12.1980, Kok. 1980, s. 3881, 10 ja 11 kohta).

3 Asetuksen N:o 1612/68 1 ja 7 artiklassa vahvistetaan periaate yhdenvertaisesta kohtelusta sekä työhön pääsyssä että työn suorittamisessa.

4 Komissio totesi, että joissakin jäsenvaltioissa oli suuri joukko julkishallinnon palvelussuhteiksi katsottuja palvelussuhteita, joihin ei liity ollenkaan julkisen vallan käyttämistä eikä valtion yleisen edun suojaamista, ja ryhtyi vuonna 1988 "järjestelmällisiin toimenpiteisiin", jotka perustuivat tiedonantoon 88/C 72/02 (Henkilöiden vapaa liikkuvuus ja pääsy jäsenvaltioiden julkishallinnon palvelussuhteisiin — Komission selvitys ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan soveltamisesta; EYVL 1988 C 72, s. 2). Tässä tiedonannossa komissio kehotti jäsenvaltioita tekemään mahdolliseksi toisten jäsenvaltioiden kansalaisten pääsyn taloudellista toimintaa harjoittavien yhteisöjen ja laitosten palvelussuhteisiin; tällaista toimintaa ovat muun muassa julkinen liikenne, sähkön- tai kaasunjakelu, lento- tai laivaliikenne, postitoiminta ja televiestintä, radio- ja televisiotoiminta sekä terveydenhoito sekä opetusala ja julkisissa laitoksissa harjoitettava muu kuin sotilaallinen tutkimustyö. Komissio katsoi, että näiden alojen palvelussuhteisiin sisältyviin tehtäviin ja niihin kuuluvaan vastuuseen voidaan vain poikkeuksellisesti soveltaa perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan poikkeusmääräystä.

5 Näiden toimenpiteiden yhteydessä komissio kehotti Luxemburgin suurherttuakuntaa 5.1.1988 päivätyllä kirjeellä ryhtymään tarvittaviin toimiin Luxemburgin edellä mainituille aloille palvelussuhteeseen pääsyn edellytykseksi asettaman kansalaisuusvaatimuksen poistamiseksi. Luxemburgin suurherttuakunta vastasi 30.10.1990 päivätyllä kirjeellä, ettei se aikonut ryhtyä komission vaatimiin toimenpiteisiin.

6 Komissio lähetti Luxemburgin hallitukselle 12.3.1991 kuusi virallista huomautusta, jotka koskivat tutkimusalaa, opetusalaa, terveydenhoidon alaa, maaliikenteen alaa, postitoiminnan ja televiestinnän alaa sekä veden-, kaasun- ja sähkönjakelun alaa. Näissä huomautuksissa komissio kehotti Luxemburgin hallitusta esittämään huomautuksensa kuuden kuukauden kuluessa.

7 Luxemburgin hallitus vastasi 4.5.1992, että se pysyi entisessä kannassaan, koska kyseisillä aloilla työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta sovellettiin jo laajasti.

8 Komissio lähetti 14.7.1992 kuusi kyseisiä aloja koskevaa perusteltua lausuntoa, ja näissä kussakin asetettiin Luxemburgin hallitukselle neljän kuukauden määräaika tilanteen korjaamiseksi. Koska näihin perusteltuihin lausuntoihin ei vastattu, komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

9 Asiakirjoista käy ilmi, että kanteessa tarkoitetut alat kuuluvat Luxemburgissa julkishallintoon. Periaatteessa kaikilla näillä aloilla edellytetään Luxemburgin kansalaisuutta pääsyssä kaikkiin toimiin, siitä riippumatta, hoitavatko niitä vakinaiset virkamiehet tai heihin rinnastettavat henkilöt taikka sopimussuhteessa olevat toimenhaltijat.

10 Tämä periaate on kirjattu Luxemburgin perustuslain 11 pykälän 2 momenttiin, jonka mukaan "siviili- ja sotilasvirkoihin voidaan ottaa ainoastaan luxemburgilaisia", valtion toimenhaltijoista 27.1.1972 annetun lain 3 pykälän a kohtaan, 16.4.1979 muutetun valtion virkamieslain 2 pykälän 1 momentin a kohtaan, 24.12.1985 annetun kunnallisvirkamieslain 2 pykälän 1 momentin a kohtaan, kunnallisten toimenhaltijoiden järjestelmän yhtenäistämisestä valtion toimihenkilöiden järjestelmän kanssa 26.5.1975 annetun suurherttuan asetuksen 3 pykälän a kohtaan sekä Luxemburgin rautateiden henkilöstösäännön 2 pykälän 1 momenttiin, jossa kuitenkin säädetään poikkeuksista kansainvälisissä sopimuksissa tarkoitettujen tapausten varalta sekä silloin kun hallitus siinä tapauksessa, ettei luxemburgilaisia hakijoita ole, antaa luvan.

11 Tämä sama edellytys on myös ilmaistu posti- ja telelaitoksen muuttamisesta posti- ja teleyhtiöksi 10.8.1992 annetun lain 24 pykälässä, jonka mukaan yhtiön toimenhaltijoihin sovelletaan valtion virkamiesten ja toimenhaltijoiden yleistä henkilöstösääntöä, ja valtion hoitohenkilöstön kelpoisuus-, nimittämis- ja ylentämisedellytyksistä 11.8.1974 annetun suurherttuan asetuksen 2 pykälän b kohdassa.

12 Lopuksi voidaan todeta, että julkisen alan teknisen tutkimuksen ja kehityksen järjestämisestä 9.3.1987 annetun lain 4 ja 5 pykälästä yhdessä luettuina käy ilmi, että toisten jäsenvaltioiden kansalaiset voivat osallistua tutkimustyöhön ainoastaan sikäli kuin heidät palvelukseen ottanut yhteisö, laitos taikka korkeakoulu tai yliopisto ei poikkeuksellisesti edellytä Luxemburgin kansalaisuutta.

13 Poikkeuksellisesti Centre hospitalier de Luxembourg (Luxemburgin keskussairaala), joka on yksityisoikeudellisten normien mukaisesti hoidettava julkinen laitos, ei edellytä henkilöstöltään Luxemburgin kansalaisuutta; tätä ei myöskään edellytä Centre universitaire de Luxembourg (Luxemburgin yliopistokeskus).

14 Kaikissa sellaisissa tapauksissa, joissa edellytetään Luxemburgin kansalaisuutta, kansalaisuusvaatimus ilmaistaan yleisissä edellytyksissä erottelematta palvelussuhteita niissä hoidettavien tehtävien luonteen tai niiden aseman perusteella.

15 Komissio katsoo, että kaikilla kanteessa tarkoitetuilla aloilla, joilla edellytetään kansalaisuusvaatimuksen täyttämistä, palvelussuhteeseen liittyvät tehtävät tai siihen liittyvä vastuu ovat liian kaukana julkishallinnon erityistehtävistä, jotta niihin voitaisiin lähes poikkeuksetta soveltaa perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan poikkeusmääräystä. Luxemburgin suurherttuakunta ei voi siis pitää Luxemburgin kansalaisuutta edellytyksenä pääsylle kaikkiin näiden alojen palvelussuhteisiin. Sellaisten erityisten palvelussuhteiden osalta, joissa yhteys julkishallinnon erityistehtäviin on olemassa, vastaajana olevan hallituksen on osoitettava tällaisen yhteyden olemassaolo.

16 Luxemburgin suurherttuakunta ei kiistä sitä, että yleisesti sen alueella kyseisten alojen palvelussuhteet on varattu sen omille kansalaisille. Se kuitenkin vastustaa useista syistä sitä, että yhteisöjen tuomioistuin vahvistaisi sen jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan.

Tutkittavaksi ottaminen

17 Luxemburgin suurherttuakunta vastustaa sitä, että komission kanne otetaan tutkittavaksi ensinnäkin sen vuoksi, että komissio antoi sille ainoastaan neljä kuukautta aikaa ryhtyä noudattamaan perustellussa lausunnossa asetettuja velvoitteita. Tämä aika oli Luxemburgin mukaan selvästi riittämätön, jotta se olisi voinut toteuttaa siltä edellytetyn tärkeän uudistuksen, jonka vuoksi sen oli tarkistettava erittäin vakiintunutta hallinnollista järjestelmäänsä.

18 Tämän kanneperusteen osalta komissio toteaa ensinnäkin, että perustellussa lausunnossa asetettu neljän kuukauden määräaika oli jo poikkeuksellisen pitkä, kun ottaa huomioon, että yleensä tämä aika on kuukausi tai kaksi. Komissio korostaa myös sitä, että oikeudenkäyntiä edeltävä menettely kesti kokonaisuudessaan yli 33 kuukautta, ja lisäksi jo kauan ennen tämän ajan alkamista Luxemburgin suurherttuakunnalle oli ilmoitettu edellä mainittujen systemaattisten selvitysten yhteydessä komission aikeista. Lopuksi on todettava, että Luxemburgin suurherttuakunta ei missään vaiheessa pyytänyt tämän määräajan pidentämistä, vaan oli koko ajan ilmoittanut, ettei se aio muuttaa lainsäädäntöään.

19 Tämän osalta on syytä panna merkille, että oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa kyseiselle jäsenvaltiolle mahdollisuus toisaalta ryhtyä noudattamaan sille yhteisön oikeuden mukaan kuuluvia velvoitteita ja toisaalta puolustautua kaikin käytettävissään olevin keinoin komission esittämiä väitteitä vastaan (asia 293/85, komissio v. Belgia, tuomio 2.2.1988, Kok. 1988, s. 305, 13 kohta).

20 Näiden kahden tavoitteen vuoksi komission on annettava jäsenvaltioille kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa niiden on vastattava viralliseen huomautukseen ja ryhdyttävä noudattamaan perustellussa lausunnossa asetettuja velvoitteita tai tarvittaessa valmisteltava puolustustaan. Sen arvioimiseksi, onko asetettu määräaika kohtuullinen, on syytä ottaa huomioon kaikki tähän asiaan vaikuttavat seikat (em. asia komissio v. Belgia, tuomio 2.2.1988, 14 kohta).

21 Tässä tapauksessa on syytä todeta, että perustelluissa lausunnoissa asetettu neljän kuukauden määräaika on kaksinkertainen komission tavallisesti asettamaan määräaikaan nähden.

22 Lisäksi voidaan todeta, että Luxemburgin suurherttuakunnalle ilmoitettiin komission kannasta jo 18.3.1988, jolloin julkaistiin edellä mainittu tiedonanto 88/C 72/02, eli lähes kolme vuotta ennen virallisia huomautuksia, jotka lähetettiin 12.3.1991 ja joissa puolestaan asetettiin kuuden kuukauden määräaika.

23 Lopuksi voidaan todeta, että komissiolle antamissaan vastauksissa Luxemburgin suurherttuakunta ilmoitti, ettei se aio ryhtyä lainsäädäntöuudistuksiin.

24 Tämän vuoksi perustelluissa lausunnoissa asetettua neljän kuukauden määräaikaa ei voida pitää kohtuuttomana. Näin ollen kanne on otettava tutkittavaksi.

Pääasia

25 Pääasiassa Luxemburgin suurherttuakunta on ilmoittanut ensiksikin, että perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohtaa on tulkittava "institutionaalisesti", eli siten, että siinä määrättyä poikkeusta on sovellettava kaikkiin sellaisiin palvelussuhteisiin, jotka kansallisen lainsäädännön mukaan kuuluvat julkishallintoon, mukaan lukien palvelussuhteet, jotka käsittävät vain täytäntöönpanotehtäviä taikka luonteeltaan teknistä tai ruumiillista työtä, silloin kun niitä tehdään valtion tai muiden julkisyhteisöjen hyväksi. Luxemburgin suurherttuakunnan mukaan ainoastaan Luxemburgin kansalaiset ovat niin lojaaleja ja uskollisia kuin virkamiehiltä ja muilta julkishallinnon toimissa työskenteleviltä on edellytettävä.

26 Tämän osalta riittää sen toteaminen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun julkishallinnon käsitettä on tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti koko yhteisössä eikä sitä voi näin ollen jättää täysin vapaasti jäsenvaltioiden harkintaan (ks. erityisesti asia 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974, Kok. 1974, s. 153 ja em. asia komissio v. Belgia, tuomio 17.12.1980, 12 ja 18 kohta).

27 Sen määrittämiseksi, sovelletaanko näihin palvelussuhteisiin perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohtaa, on selvitettävä, ovatko ne luonteeltaan julkishallinnon erityistehtäviä siten, että niihin liittyy julkisen vallan käyttämistä ja vastuuta valtion tai

muiden julkisyhteisöjen yleisen edun suojaamisesta. Tämän vuoksi perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan sovellettavuuskriteerin on oltava funktionaalinen ja siinä on otettava huomioon palvelussuhteen edellyttämien tehtävien ja sen edellyttämän vastuun luonne, jotta työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisten yhdenvertaista kohtelua koskevien perustamissopimuksen määräysten tehokasta vaikutusta (effet utile) ja soveltamisalaa ei rajoitettaisi sellaisella kansallisessa oikeudessa tehtävällä julkishallinnon käsitteen tulkinnalla, jossa ei ole otettu huomioon yhteisön periaatteita (asia 307/84, komissio v. Ranska, tuomio 3.6.1986, Kok. 1986, s. 1725, 12 kohta).

28 Toiseksi Luxemburgin suurherttuakunta kyseenalaistaa komission kokonaisvaltaisen lähestymistavan, jossa pyritään jättämään perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan poikkeuksen ulkopuolelle kokonaisia aloja, vaikka asiasta ei ole annettu yhteisön säännöstöä eikä kyseisiä toimia ole määritelty yksityiskohtaisesti. Luxemburgin suurherttuakunta toteaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (ks. erityisesti em. asia komissio v. Belgia, tuomio 17.12.1980) komission on ehdottomasti tarkasteltava tapauskohtaisesti kyseisiä palvelussuhteita sen asemesta, että se jättää suoralta kädeltä useat alat perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan poikkeuksen ulkopuolelle siten, että jäsenvaltioiden on itse esitettävä vastanäyttöä kussakin konkreettisessa tapauksessa.

29 Komissio toteaa tämän osalta, että se on tarkastellut tiedonannossa 88/C 72/02 eri alojen palvelussuhteita perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan tulkintakriteerien valossa, siten kuin yhteisöjen tuomioistuin on nämä kriteerit määritellyt. Tämä tarkastelu johti siihen, että se totesi näiden palvelussuhteiden olevan liian kaukana julkishallinnon erityistehtävistä, jotta niihin voitaisiin soveltaa yleisesti 48 artiklan 4 kohtaa. Tämän vuoksi oli perusteltua jättää suoralta kädeltä kaikki nämä kanteessa mainitut alat kyseisen määräyksen soveltamisen ulkopuolelle ilman yksittäisten palvelussuhteiden etukäteistarkastelua.

30 Komissio vahvistaa myös todenneensa, että kyseisillä aloilla harjoitettua toimintaa joko harjoitetaan myös yksityisellä sektorilla tai sitä voidaan harjoittaa julkisella sektorilla ilman kansalaisuusedellytystä.

31 Tämän osalta on syytä todeta, kuten Luxemburgin hallitus on itsekin myöntänyt, että palvelussuhteet tutkimuksen, terveydenhoidon, maaliikenteen, postitoiminnan ja televiestinnän aloilla sekä veden-, kaasun- ja sähkönjakelusta huolehtivissa julkisissa laitoksissa ovat kaukana julkishallinnon erityistehtävistä, koska niihin ei liity suoraan tai välillisesti julkisen vallan käyttämistä eikä niillä ole tarkoitus suojata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleistä etua (ks. erityisesti terveydenhoitoalaa koskeva em. asiassa komissio v. Ranska annettu tuomio ja muuta kuin sotilaallista tutkimustyötä koskeva asia 225/85, komissio v. Italia, tuomio 16.6.1987, Kok. 1987, s. 2625).

32 Opetusalasta Luxemburgin hallitus toteaa erityisesti, että opettajien on oltava Luxemburgin kansalaisia, jotta voidaan varmistaa perinteisten arvojen välittyminen; se on myös ehdoton edellytys kansallisen identiteetin suojaamiselle, kun otetaan huomioon tämän valtion pinta-ala ja sen poikkeukselliset väestöolot. Kansallinen identiteetti ei voi säilyä, jos suuri osa opetushenkilöstöstä on muita yhteisön kansalaisia kuin luxemburgilaisia. Perus- ja keskiasteen oppilaitoksissa työskentelevien opettajien osalta Luxemburgin hallitus toteaa, että heidän tehtävänsä eivät ole kaupallisia ja että näillä tehtävillä suojataan osaltaan todella valtion yleistä etua.

33 Tämän osalta yhteisöjen tuomioistuin on jo aiemmin todennut, että ne erittäin tiukat edellytykset, jotka palvelussuhteiden on täytettävä kuuluakseen perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan poikkeusmääräyksen soveltamisalaan, eivät täyty opetusharjoittelua suorittavien opettajien osalta (asia 66/85, Lawrie-Blum, tuomio 3.7.1986, Kok. 1986, s. 2121, 28 kohta), vieraan kielen opettajien osalta (asia 33/88, Allué ja Coonan, tuomio 30.5.1989, Kok. 1989, s. 1591, 9 kohta) tai keskiasteen oppilaitoksissa työskentelevien opettajien osalta (asia C-4/91, Bleis, tuomio 27.11.1991, Kok. 1991, s. I-5627, 7 kohta).

34 Tämä sama toteamus pätee samoista syistä perusasteen oppilaitosten opettajiin.

35 Tähän toteamukseen ei vaikuta Luxemburgin suurherttuakunnan poikkeuksellisiin väestöoloihin perustuva kansallisen identiteetin suojaamistarve. Vaikka jäsenvaltioiden kansallisen identiteetin suojaaminen on yhteisön oikeuden mukainen laillinen tavoite (se tunnustetaan myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen F artiklan 1 kohdassa), Luxemburgin suurherttuakunnan esittämä suojaamistarve voidaan kuitenkin saavuttaa muutenkin kuin sulkemalla yleisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaiset opetusalan kaltaisten erityisen herkkien alueiden ulkopuolelle. Tämän osalta on todettava, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 132—141 kohdassa, että toisten jäsenvaltioiden kansalaisten on samoin kuin valtion omien kansalaisten täytettävä kaikki palvelukseen ottamista ja erityisesti koulutusta, työkokemusta ja kielitaitoa koskevat edellytykset.

36 Tämän vuoksi kansallisen identiteetin suojaamisella ei voida perustella sitä, että toisten jäsenvaltioiden kansalaiset suljetaan kokonaan esimerkiksi opetusalan ulkopuolelle, lukuun ottamatta niitä palvelussuhteita, joihin liittyy suoraan tai välillisesti julkisen vallan käyttämistä, ja palvelussuhteita, joihin sisältyy tehtäviä, joilla on tarkoitus valvoa valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleistä etua.

37 Kolmanneksi Luxemburgin suurherttuakunta vetoaa perustuslakinsa 11 pykälän 2 momenttiin, jonka mukaan siviili- ja sotilasvirkoihin voidaan ottaa ainoastaan luxemburgilaisia, lukuun ottamatta lailla mahdollisesti säädettäviä poikkeustapauksia. Tämä määräys kansallisen oikeuden ylimpänä normina estää sen, että Luxemburgin katsottaisiin jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan.

38 Tämän osalta riittää, että todetaan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vetoaminen sisäisen oikeuden säännöksiin yhteisön oikeuden säännösten soveltamisalan rajoittamiseksi vaarantaa yhteisön oikeuden yhtenäisyyden ja tehokkuuden eikä sitä voida tämän vuoksi hyväksyä (ks. erityisesti asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, tuomio 17.12.1970, Kok. 1970, s. 1125, 3 kohta ja erityisesti perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan osalta em. asia komissio v. Belgia, tuomio 17.12.1980, 19 kohta).

39 Neljänneksi Luxemburgin suurherttuakunta vetoaa 13.12.1955 tehdyn sijoittautumista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 13 artiklaan, jonka mukaan "sopimuspuolet voivat rajata julkishallinnon palvelussuhteisiin ja kansallista turvallisuutta ja puolustusta koskeviin toimiin pääsyn omille kansalaisilleen tai asettaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisille erityisedellytyksiä". Suurin osa jäsenvaltioista on allekirjoittanut tämän yleissopimuksen, näiden joukossa myös Luxemburg.

40 Tämän osalta on syytä palauttaa mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 234 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat noudattaa sellaisista kansainvälisistä sopimuksista aiheutuvia velvoitteita kolmansiin valtioihin nähden, jotka on tehty ennen perustamissopimuksen voimaantuloa; se ei kuitenkaan salli sitä, että jäsenvaltiot vetoavat näihin yleissopimuksiin yhteisön sisäisissä suhteissa (ks. erityisesti asia 10/61, komissio v. Italia, tuomio 27.2.1962, Kok. 1962, s. 3 ja asia C-158/91, Levy, tuomio 2.8.1993, Kok. 1993, s. I-4287, 12 kohta). Luxemburgin suurherttuakunta ei siis voi yhteisön velvoitteita välttääkseen vedota sijoittautumista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 13 artiklaan, vaikka sitä pitäisikin tulkita laajemmin kuin perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohtaa.

41 Viidenneksi Luxemburgin hallitus viittaa Benelux-maiden talousunionista 3.2.1958 tehdyn perustamissopimuksen (jäljempänä Benelux-perustamissopimus) 61 artiklaan, jonka mukaan sopimuspuolilla on oikeus rajata muun muassa julkishallinnon tehtäviin ja palvelussuhteisiin pääsy omille kansalaisilleen. Tämän vuoksi, ja kuten käy myös ilmi ETY:n perustamissopimuksen 233 artiklasta, joka jättää voimaan Benelux-perustamissopimuksen, tämä 61 artikla estää sen, että ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohtaa tulkittaisiin komission ehdottamalla tavalla.

42 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa 105/83, Pakvries, 16.5.1984 antamassaan tuomiossa (Kok. 1984, s. 2101, 11 kohta), perustamissopimuksen 233 artiklalla pyritään estämään se, että yhteisön oikeuden soveltaminen hajoittaisi Benelux-unionin tai haittaisi sen kehittymistä. Tämä määräys mahdollistaa sen, että Benelux-maiden unioniin kuuluvat kolme jäsenvaltiota voivat soveltaa oman unioninsa voimassa olevia säännöksiä yhteisön oikeusnormeista poiketen, silloin kun tämä Benelux-maiden unioni on pitemmällä yhteismarkkinoiden toteuttamisessa.

43 Tämän osalta on syytä todeta, että sikäli kuin jäsenvaltioiden kansalaiset voivat päästä kaikkiin julkishallinnon palvelussuhteisiin, lukuun ottamatta niitä, joihin liittyy julkisen vallan käyttämistä, yhteisön oikeudessa ollaan pitemmällä kuin Benelux-perustamissopimuksen 61 artiklassa määrätään, kuitenkin sillä edellytyksellä, että 61 artiklaa voitaisiin todellakin tulkita siten kuin Luxemburgin suurherttuakunta esittää. Tämän vuoksi se ei ole esteenä sille, että Luxemburgin suurherttuakunnan todetaan jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan.

44 Lopuksi voidaan todeta, että Luxemburg korostaa omia poikkeuksellisia väestöolojaan. Luxemburgin suurherttuakunnan mukaan sen alhainen väkiluku, julkishallinnon virkamiesten ja toimenhaltijoiden toimiin edelleen liittyvä kiinnostus sekä talouskriisi saattavat aiheuttaa sen, että muista jäsenvaltioista tulee suuri määrä työntekijöitä, jotka valloittavat avoimina olevat toimet, jolloin jopa koko maan tulevaisuus saattaa olla vaarassa. Tämän vuoksi ETY:n perustamissopimuksen allekirjoittajavaltiot tekivät 25.3.1957 pöytäkirjan Luxemburgin suurherttuakunnasta; tämän pöytäkirjan 2 artiklan mukaan antaessaan "tämän sopimuksen 48 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat asetukset, komissio ottaa Luxemburgin suurherttuakunnan osalta huomioon sen erityiset väestöolot". Tätä lauseketta sovelletaan myös tässä tapauksessa.

45 Tämän osalta riittää, että todetaan, että mainitun pöytäkirjan 2 artikla mahdollistaa sen, että Luxemburgin suurherttuakunta voi vaatia työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi annettavia säännöksiä hyväksyttäessä sen poikkeuksellisten

väestöolojen edellyttämiä erityissäännöksiä. Tätä mahdollisuutta ei voida kuitenkaan käyttää sulkemaan yksipuolisesti toisten jäsenvaltioiden työntekijät kokonaisten ammattialojen ulkopuolelle.

46 Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että Luxemburgin suurherttuakunta ei voi yleisesti asettaa kansalaisuusvaatimusta edellytykseksi pääsylle kaikkiin kyseisten alojen palvelussuhteisiin ylittämättä perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan poikkeuksen rajoituksia.

47 Se, että tiettyihin palvelussuhteisiin näillä aloilla voidaan soveltaa perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan poikkeusta, ei voi olla perusteena tällaiselle yleiselle kiellolle (ks. myös asia C-173/94, komissio v. Belgia ja asia C-290/94, komissio v. Kreikka, joissa myös annetaan tuomio tänään).

48 Tämän vuoksi Luxemburgin suurherttuakunnan on noudattaakseen täysin työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta ja yhdenvertaisen kohtelun periaatetta palvelussuhteeseen pääsyssä tehtävä mahdolliseksi myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisten pääsy kyseisille aloille rajoittamalla kansalaisuusvaatimus koskemaan vain sellaisia palvelussuhteita, joihin todella liittyy suoraan tai välillisesti julkisen vallan käyttämistä, ja palvelussuhteita, joihin sisältyy tehtäviä, joilla on tarkoitus valvoa valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleistä etua.

49 Sen osalta, onko kanne perusteltu, on syytä täsmentää, että asetuksen N:o 1612/68 7 artikla koskee palvelussuhteen harjoittamisen edellytyksiä eikä palvelussuhteeseen pääsyä. Tässä tapauksessa on kuitenkin kyse ainoastaan toisten jäsenvaltioiden kansalaisten pääsystä palvelussuhteeseen. Näin ollen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteaminen ei voi perustua asetuksen N:o 1612/68 7 artiklaan.

50 Tämän vuoksi on syytä todeta, että Luxemburgin suurherttuakunta on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen 48 artiklan ja asetuksen N:o 1612/68 1 artiklan mukaan kuuluvia velvoitteita, kun se ei ole rajannut vaatimusta Luxemburgin kansalaisuudesta koskemaan vain pääsyä sellaiseen virkamiehen ja muun toimenhaltijan julkishallinnon palvelussuhteeseen, johon liittyy suoraan tai välillisesti julkisen vallan käyttämistä, tai palvelussuhteeseen, johon sisältyy tehtäviä, joilla on tarkoitus valvoa valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleistä etua, tutkimuksen, opetuksen, terveydenhoidon, maaliikenteen sekä postitoiminnan ja televiestinnän julkishallinnon aloilla sekä veden-, kaasun- ja sähkönjakelusta huolehtivissa julkisissa laitoksissa.

Määräaikaa koskeva vaatimus

51 Luxemburgin suurherttuakunta vaatii, että siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa Luxemburgin suurherttuakunnan jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteita, sille on annettava pitkä määräaika yhteisön oikeuden velvoitteisiin sopeutumiseksi. Se katsoo tämän osalta, että riidanalaisten oikeussääntöjen mahdolliset muutokset edellyttävät suuria, sekä perustuslain että muun lainsäädännön uudistuksia, jotka vievät väistämättä tuntuvasti aikaa.

52 Tätä vaatimusta ei voida hyväksyä. ETY:n perustamissopimuksen 171 artiklassa yhteisöjen tuomioistuimelle ei ole annettu toimivaltaa asettaa tuomion täytäntöönpanemiselle tiettyä määräaikaa.

Oikeudenkäyntikulut

53 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Luxemburgin suurherttuakunta on hävinnyt asian, se velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Luxemburgin suurherttuakunta on jättänyt noudattamatta sille ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 1 artiklan mukaan kuuluvia velvoitteita, kun se ei ole rajannut vaatimusta Luxemburgin kansalaisuudesta koskemaan vain pääsyä sellaiseen virkamiehen ja muun toimenhaltijan palvelussuhteeseen, johon suoraan tai välillisesti liittyy julkisen vallan käyttämistä ja tehtäviä, joilla on tarkoitus suojata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleistä etua, tutkimuksen, opetuksen, terveydenhoidon, maaliikenteen sekä postitoiminnan ja televiestinnän julkishallinnon aloilla sekä veden-, kaasun- ja sähkönjakelusta huolehtivissa julkisissa laitoksissa.**

2) **Luxemburgin suurherttuakunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Hirsch

Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann

Murray Jann Ragnemalm

Sevón Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 2 päivänä heinäkuuta 1996.

R. Grass
kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias
presidentti