ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ της 22ας Οκτωβρίου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — Εισαγωγή

1. Αντικείμενο της αιτήσεως που υπέβαλε το tribunal administratif de Paris για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως είναι ο κατά το κοινοτικό δίκαιο χαρακτηρισμός της εργασίας του καθηγητή που διαθέτει άδεια διδασκαλίας στα γαλλικά δημόσια σχολεία Μέσης Εκπαιδεύσεως. Εφόσον οι καθηγητές αυτοί πρέπει να χαρακτηριστούν ως εργαζόμενοι κατά την έννοια του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ, τίθεται το υποβαλλόμενο από το αιτούν δικαστήριο ερώτημα αν η εργασία των καθηγητών αυτών Μέσης Εκπαιδεύσεως αποτελεί απασχόληση στη δημόσια διοίκηση κατά την έννοια του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ και επομένως δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της απαγορεύσεως των διακρίσεων, την οποία διακηρύσσει το άρθρο 48, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ.

2. Το άρθρο 5 του γαλλικού νόμου 83-634, της 13ης Ιουλίου 1983, περί των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων[1], όριζε, υπό την αρχική μορφή του, τα εξής:

« Δεν διορίζεται δημόσιος υπάλληλος:

1) — όποιος δεν έχει τη γαλλική ιθαγένεια. »

3. Κατά συνέπεια, δεν επιτρέπεται ο διορισμός σε θέση δημοσίου υπαλλήλου κανενός υπηκόου άλλου κράτους μέλους, έστω και αν πρόκειται για κράτος μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

4. Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης είναι Γερμανίδα υπήκοος και κάτοχος γαλλικού πτυχίου. Η αίτησή της να μετάσχει σε εξωτερικό διαγωνισμό για την απόκτηση άδειας διδασκαλίας της γερμανικής γλώσσας στη Μέση Εκπαίδευση (« certificat d' aptitude au professorat de l' enseignement du second degré ») απορρίφθηκε λόγω της ιθαγένειάς της. Η παρούσα αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε στο Δικαστήριο στο πλαίσιο της εκδικάσεως της προσφυγής που άσκησε η ενδιαφερομένη κατά της ανωτέρω απορριπτικής αποφάσεως.

5. Στην έκθεση ακροατηρίου αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά, το νομικό πλαίσιο και οι ισχυρισμοί που ανέπτυξαν οι ενδιαφερόμενοι κατά την παρούσα διαδικασία.

Β — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως

6. Το γεγονός ότι μια εργασιακή θέση έχει διαμορφωθεί ως δημοσιοϋπαλληλική θέση συνεπάγεται, υπό τις ισχύουσες διατάξεις του

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

1 — Γενικός κανονισμός υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων του Δημοσίου και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως [JORF (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Γαλλικής Δημοκρατίας) της 14ης Ιουλίου 1983, σ. 2174].

δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου των κρατών μελών, την επιβολή περιορισμών στην πρόσληψη υπηκόων άλλων κρατών μελών. Για τον λόγο αυτό το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένα ότι η πρόσληψη σε ορισμένες θέσεις δεν μπορεί να περιορίζεται από το γεγονός ότι σε ορισμένο κράτος μέλος τα πρόσωπα που καταλαμβάνουν τις θέσεις αυτές διορίζονται ως δημόσιοι υπάλληλοι [2].

7. Ενόσω η παρούσα διαδικασία εκκρεμούσε ενώπιον του Δικαστηρίου, εκδόθηκε στη Γαλλία νόμος που προβλέπει ότι η υποχρέωση ιθαγένειας δεν ισχύει για τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών σε σχέση με ορισμένες επαγγελματικές κατηγορίες [3] — η εξαίρεση δε αυτή θα ισχύσει κανονικά και για τους καθηγητές Μέσης Εκπαιδεύσεως. Η προσφυγή που άσκησαν κατά του νόμου αυτού 73 γερουσιαστές απορρίφθηκε από το Γαλλικό Συνταγματικό Δικαστήριο [4].

8. Για την εφαρμογή όμως του ανωτέρω νόμου πρέπει να εκδοθούν εκτελεστικά διατάγματα και επομένως δεν είναι δυνατή ακόμη η απ' ευθείας επίκληση της εν λόγω νομοθεσίας από τους ιδιώτες. Για τον λόγο αυτό η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, η Γαλλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή θεωρούν ότι υφίσταται έννομο και ουσιαστικό συμφέρον για την επίλυση της διαφοράς.

9. Για την εφαρμογή και ερμηνεία του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ, και ειδικότερα της παραγράφου 4 του άρθρου αυτού, η οποία είναι κρίσιμη για την απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα, το Δικαστήριο μπορεί να στηριχθεί σε πάγια πλέον νομολογία. Όλοι όσοι μετέχουν στη διαδικασία, η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, η Επιτροπή και η Γαλλική Κυβέρνηση συμφωνούν επομένως ότι στο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση, η απάντηση δηλαδή ότι η εργασία του καθηγητή Μέση Εκπαιδεύσεως δεν συνιστά απασχόληση στη δημόσια διοίκηση κατά την έννοια του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ.

10. Βάσει των κριτηρίων που έχει διαμορφώσει η νομολογία, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο καθηγητής ξένων γλωσσών στη Μέση Εκπαίδευση έχει την ιδιότητα του εργαζομένου. Η έννοια του εργαζομένου, η οποία ορίζεται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, χαρακτηρίζεται από το γεγονός ότι «ένα πρόσωπο παρέχει, κατά τη διάρκεια ορισμένου χρόνου, προς ένα άλλο πρόσωπο και υπό τη διεύθυνση αυτού του τελευταίου, υπηρεσίες έναντι των οποίων λαμβάνει αμοιβή» [5]. Ο καθηγητής Μέσης Εκπαιδεύσεως παρέχει υπηρεσίες υπό μορφή διδασκαλίας, έναντι των οποίων λαμβάνει αμοιβή. Κατά συνέπεια, η ιδιότητά του ως εργαζομένου είναι ανεξάρτητη από τη νομική φύση της σχέσεως εργασίας [6].

11. Στη συνέχεια πρέπει να εξεταστεί αν τίθεται ζήτημα εφαρμογής της εξαιρέσεως την οποία προβλέπει το άρθρο 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ και κατά την οποία δεν εφαρμόζονται οι εγγυήσεις που παρέχει το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ σε σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία, όταν πρόκειται για απα-

2 — Βλ. απόφαση της 3ης Ιουνίου 1986 στην υπόθεση 307/84, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1986, σ. 1725, σκέψη 11), απόφαση της 3ης Ιουλίου 1986 στην υπόθεση 66/85, Lawrie-Blum κατά Land Baden-Württemberg (Συλλογή 1986, σ. 2121, σκέψη 20), και απόφαση της 16ης Ιουνίου 1987 στην υπόθεση 225/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1987, σ. 2625, σκέψη 8).

3 — Νόμος 91-715, της 26ης Ιουλίου 1991, JORF, lois et décrets, της 27ης Ιουλίου 1991, σ. 9952.

4 — JORF, lois et décrets, της 25ης Ιουλίου 1991, σ. 9854.

5 — Βλ. υπόθεση 66/85, Lawrie-Blum, όπ.π., σκέψη 17.

6 — Όπ.π., σκέψη 22.

σχόληση στη δημόσια διοίκηση· κατά την εξέταση αυτή πρέπει να ληφθούν υπόψη αφενός το τυπικό στοιχείο του διορισμού σε θέση δημοσίου υπαλλήλου και αφετέρου οι ουσιαστικοί λόγοι που ανάγονται στο είδος της παρεχομένης εργασίας.

12. Η απάντηση στο ανωτέρω ερώτημα εμπεριέχεται ήδη, σε γενικές γραμμές, στη νομολογία του Δικαστηρίου. Το άρθρο 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ αποτελεί εξαίρεση από τον « θεμελιώδη κανόνα της ελεύθερης κυκλοφορίας » και επομένως πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο που να περιορίζει το πεδίο εφαρμογής του στο απολύτως αναγκαίο μέτρο για την προάσπιση των συμφερόντων που προστατεύονται με τη διάταξη αυτή [7]. Με την απόφαση στην υπόθεση 149/79 [8] το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ

« τοποθετεί εκτός του πεδίου εφαρμογής των τριών πρώτων παραγράφων αυτού του ίδιου άρθρου ένα σύνολο απασχολήσεων που συνεπάγονται συμμετοχή, άμεση ή έμμεση, στην άσκηση της δημοσίας εξουσίας και στα καθήκοντα που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή των άλλων δημοσίων οργανισμών. Τέτοιες απασχολήσεις προϋποθέτουν πράγματι, εκ μέρους των κατόχων τους, την ύπαρξη ειδικής σχέσεως αλληλεγγύης έναντι του κράτους, καθώς και την αμοιβαιότητα των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που αποτελούν το θεμέλιο του δεσμού της ιθαγένειας » [9].

13. Το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ πρέπει να προσδιοριστεί ενόψει του σκοπού που επιδιώκεται με τη διάταξη αυτή [10]. Επιπλέον, η έννοια της δημοσίας διοικήσεως πρέπει να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται ομοιόμορφα σε ολόκληρη την Κοινότητα [11]. Πράγματι,

« η επέκταση της προβλεπόμενης στο άρθρο 48, παράγραφος 4, εξαιρέσεως σε απασχολήσεις οι οποίες, παρόλον ότι υπάγονται στη δικαιοδοσία του κράτους ή των άλλων οργανισμών δημοσίου δικαίου, δεν συνεπάγονται, ωστόσο, καμιά συμμετοχή σε καθήκοντα κατά κυριολεξία δημοσίας διοικήσεως θα είχε ως συνέπεια να αφαιρέσει από την εφαρμογή των αρχών της Συνθήκης σημαντικό αριθμό απασχολήσεων και να δημιουργήσει *ανισότητες μεταξύ των κρατών μελών* [12], ανάλογα με τις διαφορές που χαρακτηρίζουν την οργάνωση του κράτους και την οργάνωση ορισμένων τομέων της οικονομικής ζωής » [13].

14. Όπως αναφέρθηκε ήδη, το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένα με αποφάσεις του ότι η πρόσβαση σε ορισμένες θέσεις εργασίας δεν επιτρέπεται να περιορίζεται για τον λόγο ότι ο κάτοχος της θέσης έχει την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου [14].

« Πράγματι, αν η εφαρμογή του άρθρου 48, παράγραφος 4, εξηρτάτο από τη νομική φύση της σχέσεως που συνδέει τον εργαζόμενο προς τη διοίκηση, τα κράτη μέλη θα είχαν τη δυνατότητα να καθορίζουν κατά το δοκούν τις θέσεις που καλύπτει η διάταξη αυτή εξαιρέσεως. » [15]

15. Εξάλλου, η δυνατότητα των υπηκόων των άλλων κρατών μελών να καταλαμβάνουν, βάσει σχέσεως εργασίας άλλης νομικής μορφής, ορισμένες θέσεις, στις οποίες οι ημεδαποί διορίζονται ως δημόσιοι υπάλληλοι, μπορεί να αποτελεί λύση, μόνο εφόσον οι υπήκοοι των άλλων κρατών μελών μπορούν να

7 — Υπόθ. 66/85, όπ.π., σκέψη 26.

8 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1980 στην υπόθεση 149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου (Slg. 1980, σ. 3881).

9 — Υπόθ. 149/79, όπ.π., σκέψη 10.

10 — Όπ.π., σκέψη 11.

11 — Όπ.π., σκέψη 12.

12 — Η υπογράμμιση δική μου.

13 — Όπ.π., σκέψη 11.

14 — Βλ. υπόθ. 307/84, όπ.π., σκέψη 11, υπόθ. 66/85, όπ.π., σκέψη 20, και υπόθ. 225/85, όπ.π., σκέψη 8.

15 — Υπόθ. 225/85, όπ.π., σκέψη 8.

διορίζονται σε όλες τις προκηρυσσόμενες θέσεις και υπόκεινται, σε περίπτωση προσλήψεώς τους, σε ρύθμιση που προβλέπει τις ίδιες κατ' αρχήν απολαβές και εγγυήσεις που προβλέπονται για τους δημοσίους υπαλλήλους [16].

16. Το γεγονός δηλαδή ότι σε ορισμένους τομείς δραστηριοτήτων διορίζονται μόνο δημόσιοι υπάλληλοι δεν έχει καμία αξία σε σχέση με τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ.

17. Κατά συνέπεια, είναι πάντοτε αναγκαίος ο ουσιαστικός έλεγχος του ζητήματος « αν οι επίμαχες απασχολήσεις είναι ή όχι χαρακτηριστικές των ειδικών δραστηριοτήτων δημοσίας διοικήσεως, καθόσον της έχει ανατεθεί η άσκηση της δημοσίας εξουσίας και η ανάληψη της ευθύνης για τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους » [17].

18. Όσον αφορά τώρα το ζήτημα του χαρακτηρισμού του επαγγέλματος του καθηγητή από την άποψη του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι ούτε το ζήτημα αυτό είναι τελείως νέο για το Δικαστήριο. Αντικείμενο της υποθέσεως Lawrie-Blum [18] ήταν ο κατά το κοινοτικό δίκαιο νομικός χαρακτηρισμός της θέσης μιας ασκουμένης καθηγήτριας στη Γερμανία.

19. Με τις προτάσεις που ανέπτυξα στην ανωτέρω υπόθεση υποστήριξα ότι στο άρθρο 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ δεν εμπίπτουν όλες οι δραστηριότητες που έχουν κάποια σχέση με την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Όσον αφορά την εκπαίδευση, η διάκριση μεταξύ των δραστηριοτήτων που συνίστανται στην άσκηση δημόσιας εξουσίας με σκοπό την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους και των δραστηριοτήτων που δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως απασχόληση στη δημόσια διοίκηση υπό την ανωτέρω στενή έννοια είναι σε γενικές γραμμές η εξής.

20. Η βασική παιδαγωγική κατεύθυνση του μαθήματος, η γενική του οργάνωση, η θέσπιση των βασικών αρχών για τη βαθμολόγηση και την απονομή ενδεικτικών και απολυτηρίων θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι ανάγονται στα γενικά συμφέροντα του κράτους. Δεν συμβαίνει όμως το ίδιο με τη διδασκαλία στην καθημερινή σχολική ζωή, τον κεντρικό πυρήνα της οποίας αποτελεί η παράδοση του μαθήματος, ενώ η τήρηση της πειθαρχίας, η βαθμολόγηση των μαθητών αποτελούν το πολύ συνοδευτικά μέτρα που έχουν δευτερεύουσα μόνο σημασία σε σχέση με την καθαυτό παιδαγωγική δραστηριότητα του διδάσκοντος. Η φύση επομένως της διδασκαλίας δεν εξαρτάται από τα μέτρα αυτά, έστω και αν κατά το εσωτερικό δίκαιο χαρακτηρίζονται ως μέτρα ασκήσεως δημόσιας εξουσίας [19].

21. Τις εκτιμήσεις αυτές ως προς το επάγγελμα του καθηγητή, στις οποίες προέβην με τις προτάσεις 66/85, δέχτηκε τελικά και το Δικαστήριο. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η θέση του ασκούμενου καθηγητή δεν παρουσιάζει, αν

16 — Βλ. υπόθ. 307/84, όπ.π., σκέψη 16.

17 — Βλ. υπόθ. 149/79, όπ.π., σκέψη 12· βλ. επίσης 307/84, όπ.π., σκέψη 12.

18 — Υπόθ. 66/85, όπ.π.

19 — Βλ. προτάσεις στην υπόθεση 66/85, Lawrie-Blum (Συλλογή 1986, σ. 2121, συγκεκριμένα σ. 2135).

ληφθούν υπόψη τα καθήκοντα και οι ευθύνες που συνεπάγεται, τα χαρακτηριστικά των ειδικών δραστηριοτήτων της διοικήσεως, σύμφωνα με τον ορισμό [20] που έχει δώσει το Δικαστήριο [21].

22. Αντικείμενο μιας μεταγενέστερης αποφάσεως [22] ήταν ο νομικός χαρακτηρισμός από άποψη κοινοτικού δικαίου της θέσης του λέκτορα ξένων γλωσσών στα ιταλικά πανεπιστήμια. Οι συμβάσεις εργασίας των λεκτόρων αυτών συνάπτονταν για ορισμένη διάρκεια, αντίθετα απ' ό,τι συνέβαινε με τις συμβάσεις του λοιπού πανεπιστημιακού προσωπικού. Το Δικαστήριο, αφού αναφέρθηκε κατ' αρχάς στην απόφαση Lawrie-Blum, δέχτηκε (με την απόφαση 33/88) ότι

« (...) η κατοχή θέσεως διδάσκοντος δεν συνεπάγεται την άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και στα καθήκοντα που έχουν ως αντικείμενο την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους και των άλλων δημοσίων οργανισμών και δεν προϋποθέτει την ύπαρξη ιδιαίτερα στενού δεσμού αλληλεγγύης των κατόχων των θέσεων αυτών με το κράτος, καθώς και την αμοιβαιότητα των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που συνιστούν τη βάση του θεσμού της ιθαγένειας » [23].

23. Όσον αφορά τη συγκεκριμένη διαμόρφωση των όρων εργασίας, το Δικαστήριο, στηριζόμενο στην προηγούμενη νομολογία του, έκρινε ότι, ακόμη και αν πρόκειται για απασχόληση στη δημόσια διοίκηση κατά την έννοια του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ, η διάταξη αυτή δεν μπορεί να δικαιολογεί διακρίσεις σε βάρος των εργαζομένων με ιθαγένεια άλλους κράτους μέλους που έχουν διορισθεί στις σχετικές θέσεις, όσον αφορά τις αποδοχές τους ή τις λοιπές συνθήκες εργασίας [24].

24. Αντικείμενο τόσο της υποθέσεως Lawrie-Blum [25] όσο και της υποθέσεως Allué κ.λπ. [26] ήταν *η εκ μέρους υπηκόων άλλων κρατών μελών διδασκαλία στη μητρική τους γλώσσα.* Τα πραγματικά περιστατικά επομένως στις ανωτέρω δύο αποφάσεις είναι ανάλογα των περιστατικών της προκειμένης υποθέσεως.

25. Κατ' εφαρμογή των αρχών που έχει καθιερώσει το Δικαστήριο και οι οποίες παρατέθηκαν ανωτέρω, στο προδικαστικό ερώτημα που έχει υποβληθεί στο Δικαστήριο πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η εργασία στα γαλλικά δημόσια σχολεία του καθηγητή που έχει άδεια διδασκαλίας στη Μέση Εκπαίδευση *δεν* αποτελεί απασχόληση στη δημόσια διοίκηση κατά την έννοια του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ.

Δικαστικά έξοδα

26. Η απόφαση επί των δικαστικών εξόδων της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Γαλλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή δεν αποδίδονται.

20 — Βλ. υπόθ. 149/79, όπ.π., σκέψη 12, και υπόθ. 66/85, όπ.π., σκέψη 27 (ο ορισμός αυτός παρατίθεται ανωτέρω στο σημείο 17 των προτάσεων).

21 — Υπόθ. 66/85, όπ.π., σκέψεις 27 και 28.

22 — Απόφαση της 30ής Μαΐου 1989 στην υπόθεση 33/88, Allué κ.λπ. κατά Università degli studi di Venezia (Συλλογή 1989, σ. 1591).

23 — Υπόθ. 33/88, όπ.π., σκέψη 7.

24 — Υπόθ. 33/88, όπ.π., σκέψη 8.

25 — Υπόθ. 66/85, όπ.π.

26 — Υπόθ. 33/88, όπ.π.

Γ — Πρόταση

27. Στο προδικαστικό ερώτημα προτείνω την εξής απάντηση:

Η εργασία στα γαλλικά δημόσια σχολεία του καθηγητή που έχει άδεια διδασκαλίας στη Μέση Εκπαίδευση δεν αποτελεί απασχόληση στη δημόσια διοίκηση κατά την έννοια του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ.