FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 11. december 1997 *

1. Under denne sag har Kommissionen nedlagt påstand om, at Den Hellenske Republik dømmes for at have tilsidesat sine forpligtelser efter fællesskabsretten, nærmere bestemt EF-traktatens artikel 5 og 48 samt artikel 7, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1612/68 [1], under hensyn til, at den i medfør af sin nationale lovgivning i forbindelse med lønmæssig indplacering og tildeling af anciennitetsforbedring har nægtet at tage hensyn til de beskæftigelsesperioder, som en arbejdstager, der er ansat i den offentlige administration, har tilbagelagt i den offentlige administration i en anden medlemsstat. Kommissionen har endvidere nedlagt påstand om, at sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

2. Kommissionen blev bekendt med de omtvistede lovbestemmelser i kraft af en klage, der blev indgivet af en privatperson, som er græsk statsborger, og som siden april 1986 har arbejdet som musiker i Thessalonikis kommunale orkester, der er en offentligretlig juridisk person, og med hvem den pågældende har indgået en privatretlig kontrakt. Den pågældende har tidligere arbejdet i fem år ved Orchestre municipal de Nice. I klagen havde den pågældende besværet sig over, at de kompetente græske myndigheder i forbindelse med hans lønmæssige indplacering og tildeling af anciennitetsforbedring havde nægtet at tage hensyn til den femårsperiode, hvori han havde arbejdet i Frankrig, og som ville være blevet medregnet, hvis han inden for samme periode havde arbejdet ved et kommunalt orkester i Grækenland.

Den administrative procedure

3. Den 13. november 1991 udbad Kommissionen sig oplysninger hos de græske myndigheder vedrørende de forhold, som var omhandlet i klagen. Myndighederne svarede, at det var udelukket at medregne de år, hvori den pågældende havde arbejdet for l'Orchestre municipal de Nice på tilsvarende måde, som hvis han havde arbejdet for et græsk orkester. Myndighedernes eneste begrundelse herfor var, at dette ville være i strid med den gældende lovgivning.

4. Da Kommissionen fandt, at disse lovregler var i strid med princippet om arbejdskraftens fri bevægelighed inden for Fællesskabet, besluttede den at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 169. Den 5. oktober 1993 tilsendte Kommissionen de græske myndigheder en åbningsskrivelse, hvori den fastsatte en frist for myndighederne på to måneder til at fremsætte deres

* Originalsprog: spansk.

1 — Rådets forordning af 15.10.1968 om arbejdskraftens fri bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

bemærkninger. Ved skrivelse af 10. marts 1994 tilsendte Den Hellenske Republik Kommissionen sine bemærkninger. Da Kommissionen fandt, at de heri fremsatte synspunkter var i strid med det nævnte princip, afgav den en begrundet udtalelse den 18. maj 1995, som Den Hellenske Republik blev opfordret til at efterkomme inden to måneder. Som svar på denne udtalelse uddybede den græske regering de synspunkter, som den allerede havde gjort gældende i sine bemærkninger vedrørende det foreholdte traktatbrud, og anførte, at de omtvistede bestemmelser hverken havde til formål at forskelsbehandle græske statsborgere indbyrdes eller at forskelsbehandle græske og udenlandske statsborgere, samt at bestemmelserne under alle omstændigheder ikke havde nogen diskriminerende virkning.

5. Efter udløbet af den frist, som var fastsat for Den Hellenske Republik til at efterkomme den begrundede udtalelse, anlagde Kommissionen den foreliggende sag.

6. Ved skrivelse af 16. april 1997, som blev indført i Domstolens register den 24. april 1997, meddelte Den Hellenske Republik, at den havde vedtaget lov nr. 2470/97, som var bekendtgjort den 21. marts 1997 — og hvori artikel 17 indeholdt en supplerende bestemmelse til de omtvistede lovregler — hvorfor den anmodede Kommissionen om at undersøge mulighederne for at hæve sagen. Da Kommissionen ikke har udtalt sig om dette spørgsmål, mener jeg, det må lægges til grund, at denne opretholder sine påstande i disses fulde udstrækning.

Under den mundtlige forhandling oplæste repræsentanten for den græske regering en beslutning af 31. oktober 1997 fra Kulturministeriet, hvorved den privatperson, som havde indgivet klagen til Kommissionen, fik godskrevet den ansættelsesperiode, han havde tilbagelagt ved l'Orchestre municipal de Nice. Desuden anførte regeringens repræsentant, at det allerede var fastsat i den lov, som blev vedtaget i 1997, at ansættelsesperioder tilbagelagt i den offentlige administration i andre medlemsstater skal medregnes af de græske myndigheder ved beregningen af løn og anciennitet.

Kommissionen fastholdt under den mundtlige forhandling, at de nye lovbestemmelser ganske vist udgør et vigtigt fremskridt på dette område, men at der stadig findes en række uafklarede punkter, og at de nye lovbestemmelser i hvert fald ikke har tilbagevirkende gyldighed.

De omtvistede nationale lovbestemmelser

7. Ifølge de oplysninger, som Kommissionen råder over, er de nationale lovbestemmelser, som er blevet anvendt på den privatperson, der har indgivet den omhandlede klage, indeholdt i lov nr. 1505/84, som ændret og suppleret ved lov nr. 1810/88, om lønmæssig

indplacering af ansatte i den offentlige administration. Det gælder også artikel 16, som er sålydende:

»Ansættelsesperioder, som giver ret til lønforhøjelse og anciennitetsforbedring

1. Følgende ansættelsesperioder medregnes ved avancement på den lønskala, som er fastsat i artikel 3, ved tildeling af anciennitetsforbedring i henhold til artikel 9 samt ved fastsættelse af lønnen for ansatte i henhold til lovens artikel 15, stk. 2:

a) Ansættelsesperioder, som i medfør af en offentligretlig ansættelseskontrakt er tilbagelagt ved en offentlig administration, en offentligretlig juridisk person eller en amtskommunal eller kommunal forvaltning.

b) Ansættelsesperioder, som i medfør af en privatretlig ansættelseskontrakt er tilbagelagt ved en af de nævnte forvaltninger, såfremt den kompetente myndighed har anerkendt, at den pågældende periode er pensionsgivende, eller denne er medregnet ved indplacering i lønklasse eller ved tildeling af lønforhøjelse i øvrigt.

c) Ansættelsesperioder, som er tilbagelagt hos privatretlige juridiske personer, og som under anvendelse af særlige bestemmelser herom er blevet medregnet ved udnævnelse, placering, indplacering i lønklasse eller ved tildeling af lønforhøjelse i øvrigt, eller som den kompetente myndighed har anerkendt som pensionsgivende ...; for lærere i cypriotiske skoler og i græske skoler, som er anerkendt i udlandet, godskrives den allerede erhvervede anciennitet samt en periode på højst otte år, såfremt de gældende bestemmelser kræver en vis 'kvalifikations'-periode som betingelse for ansættelse. 'Kvalifikation' kan bestå i anciennitet, opnåelse af en vis specialisering eller erfaring [2].

d) Ansættelsesperioder, der er tilbagelagt af ansatte, frivillige eller genhvervede ved de væbnede styrker, sikkerhedsstyrkerne eller ved havnepolitiet, efter fradrag af den periode, hvorunder den pågældende ville have gjort tjeneste som rekrut eller soldat af reserven, hvis ikke han var blevet antaget i en af de nævnte styrker (som ansat, frivillig eller genhvervet).

e) Ansættelsesperioder, der er blevet medregnet, inden nærværende lov trådte i kraft, under hensyn til, at de er blevet anset for en væsentlig betingelse for udnævnelsen ...

2 — Affattelsen af litra c) er den, der gælder som følge af lov nr. 1810/88 [i lighed med, hvad der gælder for denne artikels litra e), f) og g)].

f) Ansættelsesperioder, der er tilbagelagt i socialistiske lande af politiske flygtninge, som er vendt tilbage til Grækenland.

g) Ansættelsesperioder, der er tilbagelagt af lærere i privatskoler.

2. ...

3. ...

4. De ansættelsesperioder, som er omhandlet i denne artikels stk. 1, litra b) og c), og som medregnes ved avancement på lønskalaen og ved tildeling af anciennitetsforbedring, beregnes på fratrædelsestidspunktet for den ansatte, som har gjort tjeneste i 35 år.«

8. De nævnte bestemmelser blev anvendt på den omhandlede privatperson i medfør af artikel 3 i den særlige kollektive overenskomst nr. 128 af 10. oktober 1989 om løn- og arbejdsvilkår for personer, som i medfør af en privatretlig kontrakt er ansat i den offentlige sektor eller hos offentligretlige juridiske personer.

Fællesskabsbestemmelserne

9. Kommissionen har foreholdt Den Hellenske Republik, at den har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 5 og 48 samt artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1612/68. Disse bestemmelser lyder således:

»*Artikel 5* [i traktaten]

Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. De letter gennemførelsen af dets opgaver.

De afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne traktats målsætning i fare.«

»*Artikel 48* [i traktaten]

1. ...

2. Den [arbejdskraftens frie bevægelighed] forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

...«

»*Artikel 7* [i forordning nr. 1612/68]

1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

...«

Gennemgang af sagen

10. Kommissionen har gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser ganske vist anvendes uden forskel efter nationalitet, men at de reelt indebærer en skjult forskelsbehandling, da de hovedsagelig kan være til skade for statsborgere fra andre medlemsstater. Selv om reglen om, at en medlemsstat kun medregner de ansættelsesperioder i den offentlige administration, som er tilbagelagt i dens egen tjeneste — og nægter at medregne de ansættelsesperioder, som er tilbagelagt i en anden medlemsstats offentlige administration — synes at være neutral efter fællesskabsretten, er dette kun tilsyneladende. Det nævnte kriterium er nemlig hovedsagelig til skade for arbejdstagere, som er statsborgere i andre medlemsstater, og som har arbejdet successivt i en eller flere af disse stater og derpå i Grækenland, da det reelt kun er arbejdstagere med græsk statsborgerskab, som opfylder kravet om, at de har arbejdet i den nationale administration.

Efter Kommissionens opfattelse udgør de omtvistede bestemmelser i den græske lovgivning endvidere en hindring for græske statsborgeres frie bevægelighed, da de ikke indeholder mulighed for at medregne de ansættelsesperioder, som er tilbagelagt i en anden medlemsstats administration, hvorved ordningen kan afskrække dem fra at rejse til en anden medlemsstat for at tage beskæftigelse.

Til støtte for sin opfattelse påberåber Kommissionen sig desuden et princip, som den anfører, Domstolen har udviklet i sin praksis, og hvorefter »omstændigheder eller begivenheder, som er indtruffet på en anden medlemsstats område, skal ligestilles med tilsvarende omstændigheder eller begivenheder, som er indtruffet på modtagermedlemsstatens område«, hvilket princip har til følge, at

medlemsstaternes kompetence til at fastsætte betingelser for medregning af tidligere ansættelsesperioder begrænses af fællesskabsretten.

I replikken har Kommissionen nærmere anført, dels at de græske retsforskrifter alene er i strid med fællesskabsretten i det omfang, de mangler en bestemmelse om, at en offentligretlig juridisk person eller en lokal administration skal medregne de ansættelsesperioder, som en ansat i den offentlige administration har tilbagelagt i en anden medlemsstat, når den eneste begrundelse for ikke at medregne disse perioder, er, at de ikke er tilbagelagt i den nationale, offentlige administration, dels at de øvrige betingelser, som er uafhængige af, hvilken stat den pågældende har arbejdet i, ikke er genstand for sagen. Kommissionen tilføjer, at det ovenfor nævnte »ligestillingsprincip« ikke indebærer, at enhver ansættelsesperiode, som er tilbagelagt i en anden medlemsstats administration, uden videre skal medregnes, men at de kompetente myndigheder efter dette princip er forpligtet til at foretage en omhyggelig sammenligning mellem de ansættelsesperioder, som er tilbagelagt i en anden medlemsstat, og dem, som medregnes efter den nationale lovgivning.

11. I svarskriftet har Den Hellenske Republik anført, at forklaringen på, at ansættelsesperioder, som er tilbagelagt i en anden medlemsstats offentlige administration inden for rammerne af et offentligretligt ansættelsesforhold, ikke medregnes efter den nationale lovgivning, er, at det er et nyt fænomen, at arbejdstagere inden for Fællesskabet har adgang til den offentlige administration i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere. Dette retlige tomrum kan efter Den Hellenske Republiks opfattelse ikke udfyldes ved en generel anvendelse af det nævnte »ligestillingsprincip«, forudsat dette i øvrigt anerkendes at have gyldighed, men der må først vedtages de nødvendige bestemmelser inden for Fællesskabets rammer.

Sagsøgte finder, at de omtvistede lovbestemmelser er berettiget af flere grunde. For det første er det ikke altid let at afgøre, om den beskæftigelse, der har været udøvet i en anden medlemsstat, er en beskæftigelse i den offentlige administration, da grænsen mellem den offentlige og private sektor varierer fra medlemsstat til medlemsstat, ligesom der er forskelle med hensyn til de omstændigheder, som kendetegner et arbejdsforhold og retsvirkningerne heraf, hvilket gør det vanskeligt at foretage en sammenligning. For det andet kan det volde problemer at afgøre, om den erfaring, som er erhvervet i en anden medlemsstats administration, kan ligestilles med den erfaring, som kan opnås i den stat, hvor ansættelsesperioderne medregnes. Selv om Kommissionens synspunkt ifølge sagsøgte kan være berettiget i visse individuelle tilfælde, vil konsekvensen af det utvivlsomt være, at det åbner mulighed for udøvelse af et vidt skøn med den heraf følgende risiko for vilkårlighed og for, at der opstår væsentlige uligheder i forbindelse med lønforhøjelser, afviklingen af erhvervskarrieren og forfremmelser.

Heraf slutter Den Hellenske Republik, at kombinationen af en række forhold — såsom at der ikke findes nogen fællesskabsbestemmelser om harmonisering eller samordning af de nationale lovgivninger på området, de objektive vanskeligheder, som det i sagen

omhandlede problem rejser, samt den omstændighed, at de omtvistede lovbestemmelser ikke indebærer nogen direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet — indebærer, at en domfældelse af Den Hellenske Republik vil have særdeles byrdefulde og uforholdsmæssige konsekvenser for den.

12. Efter en gennemgang af de omtvistede lovbestemmelser skal jeg bemærke, at kriterierne for, om ansatte i den offentlige sektor i Grækenland i forbindelse med beregningen af deres løn og anciennitet får medregnet tidligere ansættelsesperioder i administrationen — administrationen forstået i vid betydning — er forskellig for det første efter, om den pågældendes arbejdsforhold er reguleret af den offentlige eller private ret og for det andet efter, om den ansatte har gjort tjeneste ved en offentligretlig organisation eller hos en privatretlig juridisk person.

13. Hvis det tidligere ansættelsesforhold har været reguleret af den offentlige ret, medregnes de tilbagelagte ansættelsesperioder uden videre. Hvis arbejdsforholdet derimod har været reguleret af privatretten, gælder der visse betingelser for medregning heraf:

— Hvis ansættelsesperioderne er tilbagelagt ved en offentlig organisation, medregnes de kun, såfremt den kompetente institution anser perioderne for pensionsgivende, eller såfremt de er blevet medregnet ved indplacering i lønklasse eller ved tildeling af lønforhøjelse i øvrigt.

— Hvis ansættelsesperioderne derimod er tilbagelagt hos en privatretlig juridisk person, medregnes de endvidere, når de under anvendelse af særlige bestemmelser herom er blevet medregnet ved udnævnelse, placering, indplacering i lønklasse eller ved tildeling af lønforhøjelse i øvrigt.

14. Der er efter sagens akter ingen tvivl om, at de omhandlede græske lovbestemmelser ikke indeholder nogen hjemmel til ved fastsættelsen af løn og anciennitet at medregne de ansættelsesperioder, som er tilbagelagt i en anden medlemsstat. Det er dog lige så utvivlsomt, at de græske lovbestemmelser heller ikke indeholder noget forbud herimod. Praksis i Grækenland er imidlertid, som Kommissionen har anført uden at blive modsagt af Den Hellenske Republik, at medregningen af perioderne afslås, hvis ikke de er tilbagelagt i Grækenland, med forbehold af de undtagelser, som gælder for lærere, der er ansat ved græske skoler i udlandet, og for politiske flygtninge, men disse personer er ikke omfattet af den foreliggende sag.

15. Det må derfor undersøges, om en medlemsstat efter traktatens artikel 5 og 48 samt artikel 7 i forordning nr. 1612/68 ved beregningen af løn og anciennitet for statsborgere fra medlemsstaterne — herunder dens egne statsborgere, som er ansat i dens offentlige administration — er forpligtet til at medregne de perioder, hvorunder disse har arbejdet i en anden medlemsstats offentlige administration, på samme måde, som den medregner de perioder, hvorunder de pågældende har arbejdet i medlemsstatens egen administration.

16. Jeg skal indledningsvis præcisere, at den omstændighed, at en offentligt ansat, som i Grækenland anmoder om at få medregnet den ansættelsesperiode, han har tilbagelagt i en anden medlemsstats offentlige administration, er græsk statsborger, efter Domstolens praksis er uden betydning for, om forbuddet mod forskelsbehandling kan anvendes på vedkommende. Enhver statsborger inden for Fællesskabet, som udnytter den ret til fri bevægelighed, der tilkommer arbejdstagere, og som har udøvet en erhvervsbeskæftigelse i en anden medlemsstat, er nemlig omfattet af traktatens artikel 48, uanset hvor han har bopæl og er statsborger [3].

17. Den regulering af, om tidligere ansættelsesperioder kan medregnes, som ligger til grund for de omtvistede lovbestemmelser og for de nationale myndigheders anvendelse heraf, er ikke baseret på et nationalitetskriterium. Den er heller ikke baseret på et bopælskriterium, selv om det må anerkendes, at man på grund af Grækenlands geografiske beliggenhed vanskeligt kan forestille sig, at nogen tidligere skulle have arbejdet i den græske administration uden at være bosat i Grækenland. Jeg mener dog ligesom Kommissionen, at den omtvistede ordning kan indebære en skjult forskelsbehandling og kan udgøre en hindring for den frie bevægelighed for personer.

18. Domstolen har i sin praksis siden 1974 antaget, at »reglerne om ligestilling såvel i traktaten som i artikel 7 i forordning nr. 1612/68 forbyder ikke blot åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men desuden enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til det samme resultat« [4]. Domstolen har endvidere fastslået, at nationale retsforskrifter må antages at medføre en direkte forskelsbehandling, når betingelserne, selv om de gælder uden forskel efter nationalitet, overvejende berører vandrende arbejdstagere, eller når betingelserne gælder uden forskel, men lettere kan opfyldes af indenlandske end af vandrende arbejdstagere eller navnlig risikerer at skade vandrende arbejdstagere [5].

Herfra kan alene gøres undtagelse, såfremt de pågældende retsforskrifter er begrundet i objektive hensyn, som er uafhængige af de pågældende arbejdstageres nationalitet, og såfremt de står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den pågældende nationale lovgivning [6].

19. Jeg skal bemærke, at der efter praksis i Grækenland ud over de allerede nævnte betingelser gælder yderligere den betingelse for at medregne tidligere ansættelsesperioder, at disse er tilbagelagt i Grækenland. Dette er en objektiv betingelse, som gælder uden forskel for indenlandske arbejdstagere og arbejdstagere fra de øvrige medlemsstater, og

3 — Dom af 23.2.1994, sag C-419/92, Scholz, Sml. I, s. 505, præmis 9, og af 22.11.1995, sag C-443/93, Vougioukas, Sml. I, s. 4033, præmis 38.

4 — Dom af 12.2.1974, sag 152/73, Sotgiu, Sml. s. 153, præmis 11, og af 30.5.1989, sag 33/88, Allué og Coonan, Sml. s. 1591, præmis 11.

5 — Dom af 23.5.1996, sag C-237/94, O'Flynn, Sml. I, s. 2617, præmis 18.

6 — Ibidem, præmis 19

som heller ikke er baseret på nogen sondring efter arbejdstagerens bopæl. I realiteten er det imidlertid kun arbejdstagere med græsk statsborgerskab, som kan opfylde denne betingelse. Sådan som de græske myndigheder anvender de omtvistede lovbestemmelser, er bestemmelserne følgelig til skade for de arbejdstagere, som er statsborgere i andre medlemsstater, og som udnytter deres ret til fri bevægelighed ved at rejse til Grækenland for at tage beskæftigelse i den offentlige administration, da problemet om medregning af ansættelsesperioder, som er tilbagelagt i de andre medlemsstater, næsten udelukkende opstår for disse sidstnævnte arbejdstagere [7]. Dette er grunden til, at jeg mener, at de omhandlede bestemmelser er diskriminerende.

20. Jeg skal herefter undersøge, om den forskellige behandling, som disse bestemmelser indebærer, er objektivt begrundet, og om den står i rimeligt forhold til det formål, der forfølges med den nationale lovgivning. I denne forbindelse skal jeg gennemgå det formål, som hævdes at ligge bag reglen om medregning af de ansættelsesperioder, som offentligt ansatte tidligere har tilbagelagt i den græske administration.

Jeg finder det i denne forbindelse relevant at minde om, at Domstolen allerede i Scholzdommen [8] har fastslået, at afslaget på at medregne en beskæftigelsesperiode, som var tilbagelagt i en anden medlemsstats offentlige administration af en kvindelig tysk statsborger, der havde erhvervet italiensk statsborgerskab i kraft af ægteskab, udgjorde en uberettiget, indirekte forskelsbehandling. Den pågældende havde påberåbt sig denne beskæftigelsesperiode for at opnå nogle ekstra point under en generel udvælgelsesprøve, som blev afholdt med henblik på besættelse af en række stillinger som kantinemedhjælper ved et italiensk universitet.

I øvrigt har generaladvokat Jacobs i det forslag til afgørelse, som han fremsatte den 17. juli 1997 i sag C-15/96, der endnu verserer ved Domstolen — hvilken sag vedrører et præjudicielt spørgsmål, som Arbeitsgericht Hamburg har forelagt i en tvist, hvorunder en læge, som er græsk statsborger og arbejder for byen Hamburg, har rejst krav om, at der ved forfremmelse og beregning af hendes løn tages hensyn til erfaring, hun har erhvervet i en anden medlemsstat som speciallæge inden for samme område — foreslået Domstolen at kende for ret, at en bestemmelse i en kollektiv overenskomst for offentligt ansatte i en medlemsstat, hvorefter der sker automatisk forfremmelse efter otte års beskæftigelse i visse stillinger, men som udelukker, at der tages hensyn til tilsvarende beskæftigelse i den offentlige administration i en anden medlemsstat, strider mod traktatens artikel 48 og mod artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1612/68 [9].

21. Det fremgår af artikel 16, litra a), b) og c), i den græske lov nr. 1505/84, at offentligt ansatte under alle omstændigheder får medregnet tidligere ansættelsesperioder i forbindelse med forfremmelse og beregning af deres løn, såfremt deres tidligere kontrakt med administrationen har været reguleret af offentlig ret og — under nærmere angivne visse betingelser — såfremt de har arbejdet

7 — Dom af 4.10.1991, sag C-349/87, Paraschi, Sml. I, s. 4501, præmis 24.

8 — Se fodnote 3, dommens præmis 11.

9 — Sagen Schoning Kougebetopoulou.

for administrationen i henhold til en kontrakt, som var reguleret af privatretten, eller såfremt de har været beskæftiget af en privatretlig juridisk person.

Disse betingelser er meget uensartede og gælder ikke kumulativt. Som jeg tidligere har anført, henhører en af betingelserne under det sociale sikringsområde og har til formål at sikre, at den kompetente institution samtidig anerkender, at ansættelsesperioden er pensionsgivende. Den anden betingelse angår vurderingen af den pågældendes erfaring fra tidligere opgaver og går ud på, at tidligere ansættelsesperioder skal medregnes ved udnævnelse, placering, indplacering i lønklasse eller ved tildeling af lønforhøjelse i øvrigt.

22. Heraf slutter jeg, at disse regler generelt har til formål at sikre, at de pågældende ansatte allerede tidligere har godtgjort, at de er egnet til at arbejde i den offentlige administration samt at undgå, at en ændring af deres stilling eller organisation kommer dem til skade ved at forringe deres lønvilkår.

I de tilfælde, hvor det tidligere ansættelsesforhold har været reguleret af privatretten, tror jeg navnlig, at reglen, hvorefter medregningen af tidligere ansættelsesperioder er betinget af, at disse er blevet medregnet ved indplacering i lønklasse, udnævnelse, placering eller lønforhøjelse, har til formål at honorere den erfaring, som arbejdstageren medbringer i stillingen, mens reglen, hvorefter medregningen af disse ansættelsesperioder er betinget af, at den kompetente institution anser dem for pensionsgivende, efter min opfattelse har til formål at sikre arbejdstagerne ensartede pensionsrettigheder ved at undgå, at de lider skade ved at skifte arbejdsplads.

23. Hvis det er disse formål, der forfølges med de foreliggende lovbestemmelser, kan jeg ikke se nogen objektiv begrundelse, som kan retfærdiggøre, at medregningen af tidligere ansættelsesperioder ved en offentlig administration, det være sig i henhold til en offentligretlig eller privatretlig ordning, begrænses til de perioder, som er tilbagelagt i den pågældende medlemsstat, og at medregningen nægtes for perioder, som er tilbagelagt i en anden medlemsstat under samme eller tilsvarende omstændigheder eller inden for rammerne af en identisk eller tilsvarende ordning.

24. Hvad angår arbejdstagerens egnethed vil den person, som allerede har gjort tjeneste i den offentlige administration i en anden medlemsstat, nemlig være lige så egnet til at gøre tjeneste i den offentlige administration i Grækenland som den, der i forvejen har arbejdet i den græske administration. Arbejdsgiveren kan derfor ikke med føje afslå at honorere den erfaring, som den pågældende har erhvervet som offentligt ansat.

Hvad angår reglen om, at medregning af tidligere ansættelsesperioder er betinget af, at disse er blevet medregnet ved indplacering i lønklasse, udnævnelse, placering eller lønforhøjelse, kan jeg ikke se, hvorfor det bør antages, at de erfaringer, som en person har erhvervet i Grækenland under udøvelse af bestemte funktioner, skulle være bedre end

dem, som er erhvervet under udøvelse af tilsvarende funktioner i en anden medlemsstat.

Hvad endelig angår betingelsen om, at tidligere ansættelsesperioder er anerkendt som pensionsgivende for at kunne medregnes, er dette spørgsmål, såfremt arbejdstageren har udnyttet sin ret til fri bevægelighed, reguleret af traktatens artikel 51, af forordning (EØF) nr. 1408/71 [10] og af de principper, som Domstolen har opstillet i sin praksis [11].

Hvad angår anerkendelsen af vandrende arbejdstageres pensionsrettigheder skal jeg bemærke, at Domstolen allerede i Vougioukas-dommen [12] har antaget, at bestemmelser i en national lovgivning — hvorefter der hvad angår erhvervelsen af pensionsrettigheder kun tages hensyn til beskæftigelsesperioder, som er tilbagelagt ved indenlandske offentlige hospitaler, mens tilsvarende perioder, som er tilbagelagt ved andre medlemsstaters offentlige hospitaler, ikke anerkendes — kan afholde EF-arbejdstagere fra at udøve deres ret til fri bevægelighed.

25. Til støtte for de omtvistede lovbestemmelser gør de græske myndigheder for det første gældende, at det er umuligt, så længe der ikke findes fællesskabsbestemmelser på området, at medregne tidligere ansættelsesperioder i andre medlemsstater. For det andet anfører de, at det er vanskeligt at afgøre, om en beskæftigelse i en anden medlemsstat har karakter af en beskæftigelse i den offentlige administration, da grænsen mellem den offentlige og den private sektor varierer fra medlemsstat til medlemsstat, og da der endvidere er forskelle med hensyn til de omstændigheder, som kendetegner et arbejdsforhold og retsvirkningerne heraf, hvilket gør det vanskeligt at foretage en sammenligning.

26. Hvad angår dette første anbringende skal jeg minde om, at Domstolen allerede i 1974 fastslog, at traktatens artikel 48 har direkte virkning. Konsekvensen heraf er, at denne traktatbestemmelse tillægger private rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte, samt at den dels pålægger medlemsstaterne en præcis forpligtelse, som ikke kræver nogen yderligere retsakt fra fællesskabsinstitutionernes eller medlemsstaternes side, dels ikke overlader disse noget skøn med hensyn til forpligtelsens opfyldelse [13].

27. Hvad angår de vanskeligheder, som er forbundet med at foretage en sammenligning mellem den ordning, i henhold til hvilken ansættelsesperioderne er tilbagelagt i udlandet, og den ordning, i henhold til hvilken de samme eller tilsvarende ansættelsesperioder er tilbagelagt i Grækenland, er der tale om et praktisk problem, som ikke kan berøre anvendelsen af princippet om, at

10 — Rådets forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og konsolideret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2.6.1983 (EFT L 230, s. 6).

11 — Jf. Scholz og Vougioukas-dommene, som er nævnt i fodnote 3, og dom af 25.6.1997, sag C-131/96, Mora Romero, Sml. I, s. 3659.

12 — Nævnt i fodnote 3, se dommens præmis 39 og 40.

13 — Dom af 4.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 5-8.

statsborgere fra medlemsstaterne ikke ved udøvelsen af deres beskæftigelse må udsættes for nogen forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Hvis der er tvivl om overensstemmelsen mellem to ordninger, kan denne tvivl let bringes af vejen ved udstedelse af attester fra den pågældende arbejdsgiver eller fra den pågældende medlemsstats konsulære myndigheder [14].

28. Jeg skal desuden minde om, at en medlemsstat ikke kan retfærdiggøre en tilsidesættelse af sine forpligtelser efter fællesskabsretten med, at en opfyldelse af forpligtelserne vil støde på vanskeligheder, de være sig reelle eller antagelige. Den eneste fritagelsesgrund, Domstolen anerkender som gyldig grund til en tilsidesættelse af medlemsstaternes forpligtelser, er som bekendt, at det er absolut umuligt for den pågældende medlemsstat at opfylde sine forpligtelser [15].

29. Jeg skal afslutte mit forslag til afgørelse med at anføre, at de omtvistede lovbestemmelser, som skaber en forskel i behandlingen af de arbejdstagere, som ikke har udnyttet deres ret til fri bevægelighed, og vandrende arbejdstagere, ikke blot indebærer en skjult forskelsbehandling til skade for arbejdstagere, som er statsborgere i andre medlemsstater, men også må antages at hindre den frie bevægelighed for græske statsborgere, da disse kan blive afholdt fra at udnytte deres ret til fri bevægelighed, når de ved, at konsekvensen af, at de flytter til en anden medlemsstat for at tage arbejde dér — såfremt de agter at vende tilbage til deres oprindelsesland og tage beskæftigelse i den nationale, offentlige administration — vil være, at de ikke vil få noget som helst ud af de år, de tilbringer i udlandet, hvad angår medregningen af de erfaringer og den anciennitet, som de erhverver dér, med de følger, dette vil have for deres løn. Vedrørende dette spørgsmål har Domstolen fastslået, at »alle traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer skal gøre det lettere for fællesskabsborgere at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse af enhver art på hele Fællesskabets område, og at disse bestemmelser indeholder et forbud mod foranstaltninger, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område« [16].

Sagens omkostninger

Da Kommissionen har godtgjort rigtigheden af sine anbringender, bør Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med procesreglementets artikel 69, stk. 2, første afsnit.

14 — Jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs i Scholz-sagen, som er nævnt i fodnote 3, se Sml. I, s. 507, punkt 30.

15 — Jf. dom af 4.4.1995, sag C-350/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 699, præmis 15, af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3131, præmis 10, af 2.2.1989, sag 94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 175, præmis 8, og af 15.1.1986, sag 52/84, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 89, præmis 14.

16 — Dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 94.

Forslag til afgørelse

Af de anførte grunde skal jeg foreslå Domstolen at fastslå, at:

— Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktatens artikel 5 og 48 samt artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, da den hvad angår indplacering på lønskala, tildeling af anciennitetsforbedring og fastsættelse af løn nægter at medregne de ansættelsesperioder, som dens ansatte tidligere har tilbagelagt i den offentlige administration i andre medlemsstater, på de samme betingelser, som gælder for medregningen af ansættelsesperioder, der er tilbagelagt i dens egen administration.

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.