JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
11 päivänä joulukuuta 1997 *

1. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Helleenien tasavalta ei ole noudattanut yhteisön oikeuden ja erityisesti EY:n perustamissopimuksen 5 ja 48 artiklan sekä asetuksen N:o 1612/68 [1] (jäljempänä asetus N:o 1612/68) 7 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, kun sen sisäisen lainsäädännön perusteella ikälisiä ja palkkaluokkia määritettäessä ei oteta huomioon julkishallinnon palveluksessa olevan henkilön aiemmin yhteisön toisessa jäsenvaltiossa julkishallinnon palveluksessa suorittamaa palvelusaikaa. Komissio vaatii myös, että vastaaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

2. Komissio on saanut tiedon riidanalaisesta lainsäädännöstä yksityisen Kreikan kansalaisen tekemän kantelun perusteella; kyseinen henkilö on työskennellyt huhtikuusta 1986 lukien yksityisoikeudellisen työsopimuksen perusteella muusikkona Tessalonikin orkesterissa, joka on julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Hän oli aiemmin työskennellyt viisi vuotta Nizzan kaupungin orkesterissa Ranskassa. Valitus koski sitä, että Kreikan viranomaiset eivät olleet ottaneet huomioon asianomaisen henkilön palkkatasoa määrittäessään tämän Ranskassa kertyneitä palvelusvuosia, vaikka tämä aika olisi otettu huomioon, jos hän olisi palvellut sen kaupungin orkesterissa Kreikassa.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

3. Komissio pyysi 13.11.1991 päivätyllä kirjeellään Kreikan viranomaisilta tietoja valituksessa esitetyistä seikoista. Kreikan viranomaiset vastasivat, että asianomaisen henkilön Nizzan kaupungin orkesterissa suorittamaa palvelusaikaa ei voitu ottaa huomioon samalla tavalla kuin kreikkalaisessa orkesterissa suoritettua palvelusaikaa, koska se olisi ollut voimassa olevan lainsäädännön vastaista. Kreikan viranomaiset eivät täsmentäneet vastaustaan tämän tarkemmin.

4. Koska komissio katsoi, että tämä lainsäädäntö oli ristiriidassa yhteisön oikeuden työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien vaatimusten kanssa, se päätti aloittaa perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen menettelyn. Komissio antoi 5.10.1993 Kreikan hallitukselle virallisen huomautuksen,

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2).

jossa se kehotti tätä esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa. Kreikka esitti komissiolle kantansa 10.3.1994 päivätyllä kirjeellään. Komissio kuitenkin katsoi, että tämä kanta oli ristiriidassa mainitun periaatteen kanssa, joten se antoi 18.5.1995 Kreikan hallitukselle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiantamisesta. Kreikan hallitus toisti perusteltuun lausuntoon 24.8.1995 antamassaan vastauksessa kantansa, jonka mukaan riidanalaisten säännösten tarkoituksena ei ollut luoda syrjintää Kreikan kansalaisten välillä eikä kansallisten työntekijöiden ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välillä, eikä niillä myöskään ollut missään tapauksessa syrjivää vaikutusta.

5. Komissio nosti tämän kanteen, kun Kreikan valtiolle annettu määräaika perustellun lausunnon noudattamiseksi oli kulunut umpeen.

6. Kreikan hallitus ilmoitti 16.4.1997 päivätyllä kirjeellään, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 24.4.1997, että Kreikassa oli annettu laki nro 2470/97, joka julkaistiin 21.3.1997 ja jonka 17 § täydentää riidanalaista lainsäädäntöä, minkä vuoksi se pyysi komissiota harkitsemaan sitä, voisiko tämä peruuttaa kanteensa. Katson, että koska komissio ei ole ottanut kantaa tähän kirjeeseen, se pitäytyy kanteessaan kokonaisuudessaan.

Kreikan hallituksen edustaja esitti suullisessa käsittelyssä 31.10.1997 tehdyn kulttuuriministeriön päätöksen, jonka mukaan komissiolle kantelun tehneen henkilön Nizzan kaupunginorkesterissa suorittamat palvelusvuodet laskettiin hänen hyväkseen, ja totesi, että vuonna 1997 annetussa laissa on jo säädetty Kreikan viranomaisten velvollisuudesta ottaa palkkausta ja virkaikää määrittäessään huomioon muissa jäsenvaltioissa julkishallinnon palveluksessa suoritettu palvelusaika.

Komissio on suullisessa käsittelyssä puolestaan todennut, että vaikka kyseisessä lainsäädännössä on tapahtunutkin merkittävää edistystä tämän osalta, siinä on vielä epäselviä kohtia, eikä muutoksilla ole taannehtivaa vaikutusta.

Riidanalaiset kansalliset säännökset

7. Komissiolla olevien tietojen mukaan kyseisen henkilön tilanteeseen on sovellettu julkishallinnon palveluksessa olevan henkilöstön palkkauksesta annetun Kreikan lain nro 1505/84 säännöksiä, sellaisena kuin tämä laki on muutettuna lailla nro 1810/88, ja

tarkemmin sanottuna tämän lain 16 §:ää, jossa säädetään seuraavaa:

"Palkankorotukseen ja ikälisiin oikeuttavat palvelusvuodet lasketaan seuraavasti:

1. Palvelusvuodet, jotka otetaan huomioon tämän lain 3 §:ssä vahvistetuilla palkkatasoilla etenemistä, 9 §:ssä säädettyjen ikälisien myöntämistä ja 15 §:n 2 momentissa säädetyn palkan vahvistamista varten, ovat seuraavat:

a) julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa työskennellyt palvelusvuodet, jotka ovat kertyneet julkishallinnon tai julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden taikka paikallishallinnon palveluksessa;

b) yksityisoikeudellisessa työsuhteessa työskennellyt palvelusvuodet, jotka ovat kertyneet edellä mainituissa yhteisöissä, siltä osin kuin ne antavat oikeuden eläkkeeseen toimivaltaisesta paikallisesta laitoksesta tai siltä osin kuin ne on otettu huomioon palkkaluokkaa tai palkankorotusta määritettäessä;

c) palvelusvuodet, jotka ovat kertyneet yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden palveluksessa ja jotka on erityissäännösten mukaisesti otettu huomioon nimitystä, työntekijän sijoittamista, palkkaluokan määrittämistä tai palkankorotusta varten tai jotka antavat oikeuden eläkkeeseen toimivaltaisesta paikallisesta laitoksesta — —, sekä Kyproksella sijaitsevissa kouluissa ja ulkomailla tunnustetuissa kreikkalaisissa kouluissa työskentelevien opettajien palvelusvuodet sekä enintään kahdeksan vuoden pituinen ajanjakso siinä tapauksessa, että asiaa koskevissa säännöksissä tai määräyksissä edellytetään tiettyä palvelusaikaa kelpoisuusvaatimuksen täyttämiseksi nimitystä varten; tämä kelpoisuus voi määräytyä palvelusvuosien, erikoistumisen taikka kokemuksen perusteella; [2]

d) palvelusvuodet, jotka ovat kertyneet upseerin uralla tai vapaaehtoisena taikka värvättynä puolustusvoimien, turvallisuusjoukkojen ja satamapoliisin palveluksessa; palvelusvuosista vähennetään asevelvollisena tai reserviläisenä palveltu aika, jollei asianomainen henkilö ole ollut vakinaisessa palveluksessa (upseerin uralla, vapaaehtoisena tai värvättynä);

e) palvelusvuodet, jotka on otettu huomioon ennen tämän lain voimaantuloa olennaisena kelpoisuusvaatimuksena nimitystä varten — —;

2 — Tämä on c kohdan sanamuoto sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 1810/88 (sama koskee tämän pykälän e, f ja g kohtaa).

f) palvelusvuodet, jotka kotimaahansa palanneet poliittiset pakolaiset ovat palvelleet sosialistisissa maissa;

g) yksityisissä kouluissa koulutustehtävissä toimineiden henkilöiden palvelusvuodet.

2. — —

3. — —

4. Tämän pykälän 1 momentin b ja c kohdassa tarkoitetut palvelusvuodet, jotka otetaan huomioon palkkatasoilla etenemistä ja ikälisiä määritettäessä, lasketaan toimihenkilön, jolla on 35 palvelusvuotta, siirtyessä eläkkeelle."

8. Näitä säännöksiä sovellettiin kyseisen henkilön tilanteeseen 10.10.1989 tehdyn erityisen työehtosopimuksen nro 128 3 artiklan mukaisesti; tämä työehtosopimus koskee sellaisen henkilöstön työehtoja, joka työskentelee julkisen sektorin tai julkisoikeudellisen oikeushenkilön palveluksessa yksityisoikeudellisessa työsopimussuhteessa.

Yhteisön säännökset ja määräykset

9. Komissio katsoo, että Kreikka ei ole noudattanut perustamissopimuksen 5 ja 48 artiklan sekä asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

Perustamissopimuksen *5 artiklassa* määrätään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Ne helpottavat yhteisön päämäärän toteuttamista.

Ne pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamista."

Perustamissopimuksen *48 artiklassa* määrätään seuraavaa:

"1. — —

2. [Työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä] merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.

— —."

"Asetuksen N:o 1612/68 *7 artiklassa* säädetään seuraavaa:

1. Jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä.

— —."

kuitenkin todellisuudessa peiteltyä syrjintää, koska sitä sovelletaan pääasiallisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisten vahingoksi. Se, että jäsenvaltiossa otetaan julkishallinnossa suoritettuina palvelusvuosina huomioon ainoastaan sen omassa julkishallinnossa suoritettu aika eikä toisen jäsenvaltion julkishallinnossa suoritettua palvelusaikaa, vaikuttaa neutraalilta yhteisön oikeuden kannalta, mutta vain päältä päin, koska tämä erottelukriteeri koituu pääasiallisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisten vahingoksi, kun nämä ovat työskennelleet peräkkäisiä jaksoja yhdessä tai useassa muussa jäsenvaltiossa ja Kreikassa; todellisuudessa nimittäin edellytyksen, jonka mukaan henkilön on pitänyt työskennellä kotimaan julkishallinnossa, täyttävät ainoastaan työntekijät, joilla on Kreikan kansalaisuus.

Komission mukaan riidanalaisella lainsäädännöllä rajoitetaan myös kreikkalaisten työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, kun siinä ei ole säädetty mahdollisuudesta ottaa huomioon toisen jäsenvaltion julkishallinnossa suoritettua palvelusaikaa, koska se saattaa estää Kreikan kansalaisia siirtymästä työskentelemään muihin jäsenvaltioihin.

Asian käsittely

10. Komissio katsoo, että vaikka riidanalaista lainsäädäntöä sovelletaan syrjimättä kansalaisuuden perusteella, se merkitsee

Tukeakseen väitettään siitä, että yhteisön oikeus rajoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaa asettaa edellytyksiä aikaisempien palvelusaikojen tunnustamiseksi, komissio vetoaa lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamaan periaatteeseen, jonka mukaan toisen jäsenvaltion alueella tapahtuneet seikat tai

tapahtumat rinnastetaan samankaltaisiin, vastaanottavan jäsenvaltion alueella tapahtuneisiin seikkoihin tai tapahtumiin.

viimeaikainen ilmiö. Kreikan hallituksen mielestä tätä lainsäädännön aukkoa ei voida täyttää soveltamalla yleisesti rinnastusperiaatetta, jos tämä periaate hyväksytään, vaan ensin pitäisi antaa tarvittavat yhteisön säännökset.

Vastauksessaan komissio korostaa, että Kreikan riidanalaisia säännöksiä on pidettävä yhteisön oikeuden vastaisina ainoastaan siltä osin kuin niissä ei säädetä toisessa jäsenvaltiossa julkishallinnon, julkisoikeudellisen oikeushenkilön tai paikallishallinnon palveluksessa aikaisemmin suoritettujen palvelusaikojen tunnustamisesta, kun ainoa syy tunnustamatta jättämiselle on se, ettei tätä palvelusaikaa ole suoritettu Kreikan julkishallinnossa. Komissio korostaa, ettei sen nostama kanne koske muita siitä jäsenvaltiosta riippumattomia edellytyksiä, jossa henkilö on työskennellyt. Lisäksi se toteaa, ettei rinnastusperiaate tarkoita, että mikä tahansa toisen jäsenvaltion julkishallinnossa suoritettu aiempi palvelusaika olisi välttämättä ja automaattisesti tunnustettava, vaan se velvoittaa toimivaltaiset viranomaiset vertaamaan huolellisesti toisiinsa toisessa jäsenvaltiossa suoritettua työskentelyä ja kansallisessa lainsäädännössä tunnustettua työskentelyä.

Kreikan hallituksen mielestä riidanalainen lainsäädäntö on perusteltu monesta syystä. Ensimmäinen syy on se, ettei aina ole helppoa määritellä, onko työskentelyä toisessa jäsenvaltiossa pidettävä julkishallinnon palveluksena, koska yksityisen ja julkisen sektorin raja vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen ja koska palvelussuhteen tunnuspiirteet ja oikeusvaikutukset ovat erilaiset, minkä vuoksi vertailu on vaikeaa. Toinen syy on se, että päätöksentekohetkellä saattaa osoittautua vaikeaksi ratkaista, vastaako toisen jäsenvaltion julkishallinnossa saatu kokemus siinä jäsenvaltiossa saatavaa kokemusta, jossa palvelusaika lasketaan. Vaikka nimittäin komission kanta vaikuttaa oikealta tietyissä yksittäistapauksissa, on varmaa, että se jättää laajan harkintavallan, joka saattaa aiheuttaa mielivaltaisia tilanteita ja huomattavaa eriarvoisuutta palkankorotusten, urakehityksen ja ylennysten osalta.

11. Kreikan hallitus väittää vastineessaan, ettei sen lainsäädännössä ole säädetty muiden jäsenvaltioiden julkishallinnossa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa työskenneltyjen palvelusvuosien huomioon ottamisesta sen vuoksi, että yhteisön työntekijöiden pääsy sellaisten jäsenvaltioiden julkishallinnon palvelukseen, jonka kansalaisia he eivät ole, on

Kreikan hallitus katsoo, että kun otetaan huomioon yhdessä useita seikkoja, kuten se, ettei ole olemassa yhteisön oikeuden säännöksiä kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseksi tai yhteensovittamiseksi

tältä osin, ja ne objektiiviset vaikeudet, joita käsitelty ongelma aiheuttaa, sekä se, ettei riidanalainen lainsäädäntö sisällä minkäänlaista suoraa kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, Kreikkaa vastaan nostettu kanne on sen mielestä erityisen raskas ja suhteeton.

12. Tutkittuani riidanalaista lainsäädäntöä totean, että Kreikan julkishallinnossa työskentelevien aikaisempien julkishallinnossa suoritettujen palvelusvuosien (laajasti tulkittuna) tunnustamisen edellytykset eriävät palkkausta ja virkaikää laskettaessa sen mukaan, kuuluuko asianomaisen palvelussuhde julkisoikeuden vai yksityisoikeuden soveltamisalaan, ja viimeksi mainitussa tapauksessa sen mukaan, onko asianomainen ollut julkisoikeudellisen yhteisön vai yksityisoikeudellisen oikeushenkilön palveluksessa.

13. Jos palvelussuhteeseen on sovellettu julkisoikeutta, aikaisemmat palvelusvuodet tunnustetaan ilman muuta. Sitä vastoin, jos palvelussuhteeseen on sovellettu yksityisoikeutta, palvelusvuosien tunnustaminen edellä mainittuihin tarkoituksiin riippuu seuraavista edellytyksistä:

— jos palvelusvuodet ovat kertyneet julkisyhteisössä, ne tunnustetaan ainoastaan silloin, kun toimivaltainen toimielin katsoo, että ne antavat oikeuden eläkkeeseen, tai vaihtoehtoisesti silloin, kun ne on otettu huomioon palkkaluokkaa tai palkankorotusta määritettäessä;

— jos sitä vastoin palvelusvuodet ovat kertyneet yksityisoikeudellisen oikeushenkilön palveluksessa, ne tunnustetaan lisäksi silloin, kun ne on erityissäännösten nojalla otettu huomioon nimitystä, työntekijän sijoittamista, palkkaluokan määrittämistä tai palkankorotusta varten.

14. On selvää, että tutkittavana olevassa Kreikan lainsäädännössä ei säädetä mahdollisuudesta ottaa huomioon toisessa jäsenvaltiossa kertyneitä palvelusvuosia edellä mainittuja tarkoituksia varten. On myös selvää, ettei siinä myöskään kielletä ottamasta niitä huomioon. Komission mukaan käytännössä ei kuitenkaan tunnusteta palvelusaikaa, jota ei ole suoritettu Kreikassa — mitä Kreikan hallitus ei ole kiistänytkään — lukuun ottamatta ulkomailla olevissa kreikkalaisissa kouluissa työskentelevää opetushenkilökuntaa ja poliittisia pakolaisia, joita tämä asia ei kuitenkaan koske.

15. On vielä tutkittava, onko jäsenvaltiolla *perustamissopimuksen* 5 ja 48 artiklan ja asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan mukaan velvollisuus palkkausta ja virkaikää määritettäessä ottaa huomioon julkishallinnossaan työskentelevien jäsenvaltioiden kansalaisten osalta — sen omat kansalaiset mukaan lukien — vuodet, jotka nämä ovat työskennelleet toisen jäsenvaltion julkishallinnon palveluksessa, samoin edellytyksin kuin se ottaa huomioon omassa julkishallinnossaan työskennellyt vuodet.

16. On syytä täsmentää alustavasti, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti se, että Kreikan julkishallinnon palveluksessa työskentelevä henkilö, joka pyytää toisessa jäsenvaltiossa julkishallinnossa kertyneiden palvelusvuosien tunnustamista, on Kreikan kansalainen, ei millään tavalla vaikuta syrjintäkiellon periaatteen soveltamiseen. Jokainen yhteisön jäsenvaltion kansalainen, joka on käyttänyt oikeuttaan työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja työskennellyt toisessa jäsenvaltiossa, kuuluu perustamissopimuksen 48 artiklan soveltamisalaan asuinpaikastaan ja kansalaisuudestaan riippumatta. [3]

17. Riidanalaisessa lainsäädännössä ja kansallisten viranomaisten soveltamiskäytännössä ei ole käytetty kansalaisuusedellytystä erotteluperusteena aikaisempien palveluskausien tunnustamisen sääntelyssä. Perusteena ei myöskään ole käytetty asumisedellytystä, vaikka on toki todettava, että Kreikan maantieteellisen sijainnin vuoksi on tuskin ajateltavissa, että joku olisi aikaisemmin työskennellyt Kreikan julkishallinnossa asumatta siellä. Yhdyn kuitenkin komission kantaan siitä, että tällainen lainsäädäntö voi johtaa peiteltyyn syrjintään ja muodostaa esteen työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle.

18. Yhteisöjen tuomioistuin on vuodesta 1974 lukien katsonut, että "— — sekä perustamissopimuksessa että asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklassa mainituissa yhdenvertaista kohtelua koskevissa säännöissä kielletään paitsi kansalaisuuteen perustuva ilmeinen syrjintä, myös kaikki peitellyt syrjinnän muodot, jotka muita erotteluperusteita soveltaen johtavat samaan lopputulokseen". [4] Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että välillisenä syrjintänä on pidettävä sellaisia kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä edellytyksiä, jotka siitä huolimatta, että niitä sovelletaan tekemättä eroa kansalaisuuden perusteella, kohdistuvat vaikutuksiltaan suurimmaksi osaksi siirtotyöläisiin, sekä erotuksetta sovellettavia edellytyksiä, jotka kotimaiset työntekijät pystyvät siirtotyöläisiä helpommin täyttämään, tai myös sellaisia edellytyksiä, joiden epäedulliset vaikutukset saattavat kohdistua erityisesti siirtotyöläisiin. [5]

Asia on toisin ainoastaan silloin, kun säännökset ovat perusteltuja objektiivisten ja kyseisten siirtotyöläisten kansalaisuudesta riippumattomien perusteiden vuoksi ja jos säännökset ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään. [6]

19. Vaikuttaa siltä, että edellä esitettyjen, aikaisempien palveluskausien tunnustamista koskevien edellysten lisäksi sovelletaan lisäedellytystä, jonka mukaan palveluskaudet on täytynyt suorittaa Kreikassa. Kyseessä on objektiivinen edellytys, jota sovelletaan erotuksetta työntekijöihin, joilla on Kreikan

3 — Asia C-419/92, Scholtz, tuomio 23.2.1994 (Kok. 1994, s. I-505, 9 kohta) ja asia C-443/93, Vougioukas, tuomio 22.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4033, 38 kohta).

4 — Asia 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974 (Kok. 1974, s. 153, 11 kohta; Kok. Ep. II, s. 219) ja asia 33/88, Allué ja Coonan, tuomio 30.5.1989 (Kok. 1989, s. 1591, 11 kohta).

5 — Asia C-237/94, O'Flynn, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2617, 18 kohta).

6 — Em. asia O'Flynn, tuomion 19 kohta.

kansalaisuus, sekä muiden jäsenvaltioiden työntekijöihin, eikä sillä myöskään tehdä eroa työntekijän asuinpaikan mukaan. Tämän edellytyksen voivat kuitenkin käytännössä täyttää ainoastaan työntekijät, joilla on Kreikan kansalaisuus. Näin ollen on katsottava, että Kreikan viranomaiset soveltavat riidanalaisia säännöksiä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia olevien sellaisten työntekijöiden vahingoksi, jotka vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan käyttäen siirtyvät Kreikkaan työskentelemään julkishallinnon palveluksessa, ottaen huomioon, että kysymys muissa jäsenvaltioissa suoritettujen palveluskausien tunnustamisesta tulee esille lähes yksinomaan juuri tällaisten työntekijöiden osalta. [7] Tästä syystä katson, että nämä säännökset ovat syrjiviä.

20. Tämän jälkeen on vielä tutkittava, onko tästä johtuva erilainen kohtelu objektiivisesti perusteltavissa ja onko se oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa tavoiteltuun päämäärään. Näin ollen tarkastelen seuraavaksi sen lainsäädännön tarkoitusta, joka koskee aikaisemmin julkishallinnon palveluksessa suoritettujen palveluskausien laskemista julkishallinnossa työskentelevien henkilöiden hyväksi.

Tässä yhteydessä on aiheellista muistaa, että yhteisöjen tuomioistuin on jo asiassa Scholz [8] antamassaan tuomiossa katsonut, että perusteettomana välillisenä syrjintänä oli pidettävä sitä, ettei Italiassa otettu huomioon toisen jäsenvaltion julkishallinnossa suoritettua palvelusaikaa sellaisen saksalaisen henkilön osalta, joka oli avioliiton kautta saanut Italian kansalaisuuden, kun laskettiin lisäpisteitä sellaisen avoimen kilpailun jälkeen, jolla täytettiin erään italialaisen yliopiston ravintolassa avoinna olevia toimia.

Toisaalta julkisasiamies Jacobs ehdotti asiassa C-15/96, jossa ei vielä ole annettu tuomiota, 17.7.1997 esittämässään ratkaisuehdotuksessa, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi tulkintaratkaisun, jonka mukaan jäsenvaltion julkishallinnossa noudatettu virkaehtosopimus, jonka mukaan ylennys voidaan myöntää sen jälkeen kun henkilö on työskennellyt kahdeksan vuotta tietyissä tehtävissä, mutta vastaavaa työskentelyä toisen jäsenvaltion julkishallinnossa ei voida ottaa huomioon, on perustamissopimuksen 48 artiklan vastainen ja asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 1 kohdan vastainen. Mainitussa asiassa yhteisöjen tuomioistuin tutki Arbeitsgericht Hamburgin esittämän ennakkoratkaisukysymyksen asiassa, joka koski Hampurin kaupungille työskentelevän kreikkalaisen lääkärin vaatimusta siitä, että ylennysoikeutta ja palkkausta määritettäessä hänen osaltaan otettaisiin huomioon hänen toisessa jäsenvaltiossa saman erikoisalan lääkärinä saamansa kokemus. [9]

21. Lain nro 1505/84 16 §:n a, b ja c kohdan mukaan edellä mainittuja tarkoituksia varten aikaisemmat palveluskaudet tunnustetaan joka tapauksessa julkishallinnon palveluksessa työskentelevien osalta, jos työntekijän ja julkisyhteisön välinen sopimus kuuluu julkisoikeuden soveltamisalaan, ja tietyin edellytyksin myös silloin, kun he ovat työskennelleet julkishallinnossa yksityisoikeudellisen

7 — Asia C-349/87, Paraschi, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4501, 24 kohta).

8 — Mainittu edellä alaviitteessä 3, tuomion 11 kohta.

9 — Julkisasiamies Jacobsin 17.7.1997 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou, jossa ei ole vielä annettu tuomiota.

sopimuksen perusteella tai yksityisoikeudellisen oikeushenkilön palveluksessa.

Nämä edellytykset ovat varsin erilaisia, eikä niitä sovelleta päällekkäin. Kuten olen aiemmin jo todennut, ensimmäinen näistä edellytyksistä koskee sosiaaliturvaa, ja sen mukaan toimivaltainen laitos tunnustaa samalla tavalla eläkeoikeuden palvelusajan perusteella; toinen koskee aikaisemmissa tehtävissä hankitun kokemuksen arviointia ja edellyttää, että aikaisemmat palveluskaudet on otettu huomioon nimitystä, työntekijän sijoittamista, palkkaluokan määrittämistä tai palkankorotusta varten.

22. Tällä perusteella katson, että näiden säännösten tarkoituksena on yleisesti myöntää, että kyseiset henkilöt ovat jo aiemmin osoittaneet kykynsä toimia julkishallinnossa, ja välttää se, että heidän palkkaoikeutensa laskisivat heidän vaihtaessaan työpaikkaa tai laitosta.

Erityisesti silloin, kun aikaisempi palvelussuhde on kuulunut yksityisoikeuden soveltamisalaan, olen sitä mieltä, että säännöksellä, jonka mukaan näiden palvelusvuosien tunnustaminen riippuu siitä, onko ne otettu huomioon palkkaluokan määrittämistä, nimitystä, työntekijän sijoittamista tai palkankorotusta varten, pyritään kompensoimaan työntekijän tehtäviään varten tuomaa kokemusta, kun taas säännöksellä, jonka mukaan palvelusvuosien tunnustaminen riippuu siitä, katsooko toimivaltainen laitos niiden antavan oikeuden eläkkeeseen, pyritään kokoamaan työntekijän eläkeoikeudet, jotta vältetään se, että hänelle aiheutuisi vahinkoa työnantajan vaihtamisesta.

23. Jos nämä ovat tavoitteet, joihin nyt käsiteltävänä olevalla lainsäädännöllä pyritään, en näe minkäänlaista objektiivista perustetta sille, että aikaisemmin julkishallinnossa joko julkisoikeudellisessa tai yksityisoikeudellisessa palvelussuhteessa suoritetut palveluskaudet tunnustetaan ainoastaan, jos ne on suoritettu kyseisessä jäsenvaltiossa, mutta että samankaltaisissa tai samanlaisissa tilanteissa toisessa jäsenvaltiossa suoritettuja palveluskausia ei tunnusteta.

24. Työntekijän soveltuvuuden osalta on todettava, että toisessa jäsenvaltiossa julkishallinnon palveluksessa työskennelleen henkilön soveltuvuus toimia myös Kreikan julkishallinnon palveluksessa on yhtä hyvä kuin sellaisen henkilön, joka on työskennellyt Kreikan julkishallinnossa, minkä vuoksi työnantaja ei voi kieltäytyä ottamasta huomioon julkishallinnon palveluksessa hankittua kokemusta.

Sen säännön osalta, jonka mukaan aiempien palvelusvuosien tunnustaminen edellyttää, että ne on otettu huomioon palkkaluokan määrittämistä, nimitystä, työntekijän sijoittamista tai palkankorotusta varten, en ymmärrä, miksi pitäisi katsoa, että Kreikassa

hankittu kokemus tietyissä tehtävissä olisi parempi kuin samankaltaisissa tehtävissä toisessa jäsenvaltiossa hankittu kokemus.

Lopuksi, siltä osin kuin aiempien palveluskausien tunnustaminen edellyttää eläkeoikeuksien tunnustamista, sovelletaan perustamissopimuksen 51 artiklaa, asetusta N:o 1408/71 [10] ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä [11] vahvistettuja periaatteita, jos työntekijä on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

Siirtotyöläisten eläkeoikeuksien tunnustamisen osalta on syytä muistaa, että yhteisöjen tuomioistuin on jo asiassa Vougioukas [12] antamassaan tuomiossa katsonut, että kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan eläkeoikeuksien saamiseksi otetaan huomioon ainoastaan kotimaisissa julkisissa sairaaloissa suoritetut palveluskaudet eikä muiden jäsenvaltioiden julkisissa sairaaloissa suoritettuja vastaavia palveluskausia, saattaa vaikuttaa siten, ettei yhteisön työntekijä halua käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

25. Kreikan viranomaiset esittävät riidanalaisen lainsäädännön perusteeksi yhtäältä sen, että toisessa jäsenvaltiossa hankittujen kokemusvuosien laskeminen on mahdotonta, koska siitä ei ole yhteisön säännöksiä. Toinen ongelma johtuu siitä, että on vaikeaa määritellä, onko työskentelyä toisessa jäsenvaltiossa pidettävä julkishallinnon palveluksena, koska yksityisen ja julkisen sektorin ero *vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen* ja koska palvelussuhteen ominaisuudet ja oikeusvaikutukset ovat myös erilaisia.

26. Ensimmäisen väitteen osalta on syytä muistaa, että jo vuonna 1974 yhteisöjen tuomioistuin totesi, että perustamissopimuksen 48 artiklalla on välitön oikeusvaikutus, mikä tarkoittaa, että tässä määräyksessä annetaan yksityisille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojattava, ja asetetaan jäsenvaltioille täsmällinen velvoite, joka ei edellytä mitään yhteisöjen toimielinten tai jäsenvaltioiden toimenpiteitä ja joka ei jätä näille täytäntöönpanonsa osalta harkintavaltaa. [13]

27. Se, että on vaikea verrata toisiinsa ulkomailla suoritettuun palvelukseen sovellettavaa järjestelmää siihen järjestelmään, jota sovelletaan samaan tai samankaltaiseen palvelukseen Kreikassa, on käytännön ongelma, joka ei voi vaikuttaa sen periaatteen soveltamiseen, jonka mukaan yhteisön jäsenvaltioi-

10 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2001/83 (EYVL 230, s. 6).

11 — Edellä alaviitteessä 3 mainitut asiat Scholz ja Vougioukas sekä asia C-131/96, Mora Romero, tuomio 25.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3659).

12 — Mainittu edellä alaviitteessä 3, tuomion 39 ja 40 kohta.

13 — Asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974 (Kok. 1974, s. 1337, 5—8 kohta; Kok. Ep. II, s. 395).

den kansalaisia ei saa syrjiä kansalaisuuden perusteella työsuhteissa. Mahdolliset epäilykset siitä, vastaavatko järjestelmät toisiaan, voidaan helposti poistaa työnantajan tai kyseisten maiden konsuliviranomaisten antamilla todistuksilla. [14]

28. Lisäksi on muistettava, ettei jäsenvaltio voi pätevästi vedota oletettuihin tai todellisiin vaikeuksiin perustellakseen sitä, ettei se ole täyttänyt yhteisön oikeudessa asetettuja velvoitteita. Kuten tiedetään, ainoa yhteisöjen tuomioistuimen hyväksymä pätevä peruste jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiselle on se, että jäsenvaltion on ehdottoman mahdotonta täyttää velvoitteensa. [15]

29. Lopuksi on syytä todeta, että riidanalainen lainsäädäntö, jossa työntekijöitä, jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ja siirtotyöläisiä kohdellaan eri tavalla, merkitsee paitsi peiteltyä syrjintää muiden jäsenvaltioiden kansalaisia olevien työntekijöiden vahingoksi, myös Kreikan omien kansalaisten vapaan liikkuvuuden rajoitusta, kun se saattaa ehkäistä näitä käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, koska he tietävät, että jos he siirtyvät toiseen jäsenvaltioon työskentelemään mutta aikovat palata kotimaahansa ja ryhtyä työskentelemään julkishallinnon palveluksessa, he menettäisivät ulkomailla vietetyt vuodet siinä mielessä, ettei hankittua kokemusta ja palvelusvuosia laskettaisi heidän hyväkseen, mikä vaikuttaisi myös heidän palkkaetuihinsa. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "kaikilla henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevilla perustamissopimuksen määräyksillä on tarkoitus helpottaa yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten kaikenlaista ansiotyön harjoittamista yhteisön alueella, ja kyseisten määräysten vastaisia ovat kaikki toimenpiteet, joilla voi olla epäsuotuisa vaikutus näihin kansalaisiin, kun he haluavat harjoittaa taloudellista toimintaa toisen jäsenvaltion alueella". [16]

Oikeudenkäyntikulut

Koska komission esittämät kanneperusteet on hyväksyttävä, Kreikka on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti.

14 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Scholtz, julkisasiamies Jacobsin antama ratkaisuehdotus (s. I-507, 30 kohta).

15 — Asia C-350/93, komissio v. Italia, tuomio 4.4.1995 (Kok. 1995, s. I-699, 15 kohta); asia C-183/91, komissio v. Kreikka, tuomio 10.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3131, 10 kohta); asia 94/87, komissio v. Saksa, tuomio 2.2.1989 (Kok. 1989, s. 175, 8 kohta) ja asia 52/84, komissio v. Belgia, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 89, 14 kohta).

16 — Asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921, 94 kohta).

Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Helleenien tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 ja 48 artiklan määräysten sekä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ottanut huomioon aiemmin yhteisön toisessa jäsenvaltiossa julkishallinnon palveluksessa kertynyttä palvelusaikaa samoin edellytyksin kuin sen omassa julkishallinnossa kertynyt palvelusaika otetaan huomioon määritettäessä palkkaluokkaa, ikälisiä ja palkkaa;

— velvoittaa Helleenien tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.