ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ της 27ης Ιανουαρίου 1987 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — Πραγματικά περιστατικά

1. Τα περιστατικά που οδήγησαν στην άσκηση προσφυγής λόγω παραβάσεως κράτους, στην υπόθεση επί της οποίας αναπτύσσω σήμερα τις προτάσεις μου, είναι τα ακόλουθα.

2. Στις 20 Μαρτίου 1975 η Ιταλική Δημοκρατία θέσπισε το νόμο 70/1975 περί αναδιοργανώσεως των οργανισμών δημοσίου δικαίου και των όρων απασχολήσεως του προσωπικού. Το άρθρο 36, παράγραφοι 3 και 4, του εν λόγω νόμου προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι οι απασχολούμενοι βάσει συμβάσεως στο Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) [Εθνικό Συμβούλιο Ερευνών] πρέπει να εντάσσονται στο οργανόγραμμα, αν κατέχουν τα απαιτούμενα πιστοποιητικά ικανότητας και ανταποκρίνονται στις προβλεπόμενες προϋποθέσεις. Στην περίπτωση που η εγγραφή τους στο οργανόγραμμα δεν είναι δυνατή λόγω ελλείψεως θέσεων, το εν λόγω προσωπικό εξακολουθεί να απασχολείται επ' αόριστον και λαμβάνει τις αποδοχές που προβλέπονται για τη μόνιμη θέση που αντιστοιχεί στα προσόντα τους.

3. Το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 70/1975 παραπέμπει στις νομοθετικές διατάξεις περί των όρων προσλήψεως στο δημόσιο. Στις διατάξεις αυτές περιλαμβάνονται και οι διατάξεις του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως των εργαζομένων με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου στο δημόσιο, σύμφωνα με το άρθρο 2 του οποίου η ιταλική ιθαγένεια αποτελεί προϋπόθεση για το διορισμό στο δημόσιο με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου.

4. Το CNR είναι, σύμφωνα με το νομοθετικό διάταγμα 82 της 1ης Μαρτίου 1945, αυτοτελής κρατική υπηρεσία, με ίδια νομική προσωπικότητα, εξαρτώμενη από την Προεδρία του Υπουργικού Συμβουλίου. Έργο του είναι, μεταξύ άλλων, ο συντονισμός των δραστηριοτήτων του δημοσίου στους διαφόρους επιστημονικούς τομείς, ο καθορισμός τεχνικών προδιαγραφών, η συγκέντρωση βιβλιογραφικού υλικού και υλικού τεκμηριώσεως, καθώς και η διεξαγωγή ερευνών από αυτό το ίδιο.

5. Αν οι ανάγκες της επιστημονικής έρευνας το απαιτούν, το CNR μπορεί, σύμφωνα με το άρθρο 36, παράγραφος 1, του νόμου 70/1975, να προσλάβει αλλοδαπούς για προωθημένη έρευνα, των οποίων όμως η διάρκεια της συμβάσεως απασχολήσεως δεν μπορεί να υπερβεί τα πέντε έτη.

6. Η ρύθμιση του άρθρου 36, παράγραφοι 3 και 4, του νόμου 70/1975 δεν είχε εφαρμοστεί μέχρι τώρα σε αλλοδαπούς ερευνητές που υπηρετούν στο ΨΝΡ· επειδή δεν διαθέτουν την ιταλική ιθαγένεια, δεν μπορούν οι υπάλληλοι αυτοί, κατά την άποψη των ιταλικών αρχών, να περιληφθούν στο οργανόγραμμα. Οι εν λόγω ερευνητές εξακολούθησαν πάντως να απασχολούνται με συμβάσεις ορισμένου χρόνου.

7. Το έτος 1981 το CNR προσπάθησε να διατηρήσει στην υπηρεσία του τους καταγόμενους από άλλα κράτη μέλη της Κοινότητας ερευνητές, τουλάχιστον με συμβάσεις αορίστου χρόνου· η προσπάθεια αυτή, όμως, συνάντησε την αντίδραση της εποπτεύουσας αρχής, η οποία απήτησε την ύπαρξη της ιταλικής ιθαγένειας και ως προς τη σύναψη συμβάσεων αορίστου χρόνου.

* Μετάφραση από τα γερμανικά.

8. Το έτος 1983 ορισμένοι ερευνητές άσκησαν προσφυγή ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου του Latium κατά της CNR, λόγω της συνάψεως και πάλι συμβάσεων ορισμένου χρόνου. Οι προσφυγές αυτές απορρίφθηκαν. Ένας από τους ερευνητές προσέφυγε στο ιταλικό Συμβούλιο Επικρατείας το οποίο, όμως, δεν έχει ακόμα αποφανθεί.

9. Το γεγονός ότι ερευνητές από άλλα κράτη μέλη δεν μπορούν να περιληφθούν στο οργανόγραμμα, έχει γι' αυτούς πολλές συνέπειες.

10. Η θέση εργασίας τους είναι λιγότερο ασφαλής απ' ό,τι των ιταλών συναδέλφων τους, καθόσον οι συμβάσεις εργασίας τους συνάπτονται κάθε φορά για ορισμένο χρόνο. Εξάλλου, δεν έχουν δυνατότητα προαγωγής, καθόσον για τη συμμετοχή στους διαγωνισμούς, οι οποίοι προετοιμάζουν την προαγωγή, απαιτείται η ιταλική ιθαγένεια.

11. Αντιθέτως, δεν είναι σαφές αν είναι διαφορετική η μεταχείρισή τους και από απόψεως αποδοχών, καθόσον δεν διευκρινίστηκε επαρκώς τι νοείται με τη φράση «εκ των υστέρων εξέλιξη της σταδιοδρομίας», η οποία συνεπάγεται διαφορετικές αποδοχές.

12. Ενόψει αυτών των περιστατικών, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η προσφεύγουσα, κίνησε κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας, της καθής, τη διαδικασία λόγω παραβάσεως της Συνθήκης. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η επίδικη ρύθμιση αντίκειται στην απαγόρευση των διακρίσεων που προβλέπει το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και το άρθρο 7 του κανονισμού 1612/68, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας [1].

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33.

13. Επειδή η καθής δεν αντέδρασε ούτε στην έγγραφη όχληση της προσφεύγουσας, της 2ας Αυγούστου 1984, ούτε στην αιτιολογημένη γνώμη, κατά το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, της 18ης Μαρτίου 1985, η προσφεύγουσα άσκησε προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου.

14. Η *προσφεύγουσα* ζητεί από το Δικαστήριο:

α) να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 4, του κανονισμού 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, καθόσον προέβη σε διακρίσεις σε βάρος των απασχολουμένων στο Consiglio Nazionale delle Ricerche ερευνητών, που έχουν την ιθαγένεια άλλου κράτους μέλους, έναντι των ερευνητών ιταλικής ιθαγένειας που απασχολούνται επίσης στο CNR, σε ό,τι αφορά τους όρους προσλήψεως και εργασίας·

β) να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

15. Η καθής, με το υπόμνημά της αντικρούσεως, δεν αντέκρουσε ρητώς τα αιτήματα της προσφεύγουσας. Ανέφερε απλώς ότι οι εν λόγω ερευνητές εξακολουθούν να απασχολούνται βάσει συμβάσεων ορισμένου χρόνου και ότι η αμοιβή τους είναι ίση με την αμοιβή των ερευνητών που περιλαμβάνονται στο οργανόγραμμα. Ανέφερε, επίσης, ότι αναζητείται λύση που θα επιτρέψει να περιληφθούν στο οργανόγραμμα και οι εν λόγω ερευνητές. Συνεπώς, η προσφυγή είναι περιττή.

16. Το επιχείρημα αυτό το επανέλαβε η καθής και στην ανταπάντησή της και προσέθεσε ότι η ιταλική κυβέρνηση κατέθεσε σχέδιο νόμου που καθιστά δυνατή την εγγραφή στο οργανόγραμμα ερευνητών από άλλα κράτη μέλη.

17. Εντούτοις, η *καθής*, στην ανταπάντησή της, ζήτησε την απόρριψη της προσφυγής και την καταδίκη της προσφεύγουσας στα δικαστικά έξοδα.

18. Κατά την προφορική διαδικασία η καθής θεμελίωσε κατ' ουσία το αίτημά της για απόρριψη της προσφυγής. Αναφερόμενη στα καθήκοντα του CNR προέβαλε ότι οι όροι απασχολήσεως των εν λόγω ερευνητών δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθόσον έχει εφαρμογή η εξαίρεση του άρθρου 48, παράγραφος 4, σύμφωνα με την οποία το εν λόγω άρθρο δεν εφαρμόζεται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση.

19. Οι απασχολούμενοι στο CNR δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να φθάσουν μέχρι τις ανώτατες θέσεις του εν λόγω οργανισμού, οι οποίες εξυπηρετούν τα γενικά συμφέροντα του κράτους. Για το λόγο αυτό είναι εύλογο να απαιτείται για τους υπαλλήλους αυτούς η ιταλική ιθαγένεια.

20. Τους υπόλοιπους ισχυρισμούς των διαδίκων θα εξετάσω, εφόσον αυτό κριθεί αναγκαίο, κατά την ανάπτυξη της γνώμης μου· κατά τα λοιπά παραπέμπω στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Β — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως

21. Βάσει των όσων προέκυψαν από την έγγραφη και την προφορική διαδικασία είναι βέβαιο ότι οι ερευνητές από άλλα κράτη μέλη υφίστανται δυσμενή διάκριση σε σχέση με τους ημεδαπούς ερευνητές από δύο τουλάχιστον απόψεις.

22. Η σχέση εργασίας τους στηρίζεται σε συμβάσεις ορισμένου χρόνου και είναι συνεπώς περισσότερο επισφαλής από τη σχέση εργασίας των ημεδαπών ερευνητών. Εξάλλου, δεν τους παρέχεται η δυνατότητα να λάβουν μέρος στους διαγωνισμούς, που είναι προϋπόθεση για την προαγωγή τους.

23. Πρέπει, πρώτον, να εξεταστεί αν εφαρμόζεται επί των εν λόγω ερευνητών από άλλα κράτη μέλη της Κοινότητας η απαγόρευση των διακρίσεων που προβλέπει το άρθρο 48, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ, ή αν πρέπει να θεωρηθούν οι θέσεις των ερευνητών του CNR ως θέσεις απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση, για τις οποίες δεν ισχύει η απαγόρευση των διακρίσεων του άρθρου 48, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ, κατά το άρθρο 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ.

24. Πρέπει σχετικά να παρατηρηθεί ότι η έκταση εφαρμογής της εξαιρέσεως που προβλέπει το άρθρο 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ, σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου, της 12ης Φεβρουαρίου 1974 στην υπόθεση 152/73 [2], δεν μπορεί να καθοριστεί με βάση το είδος της εννόμου σχέσεως μεταξύ του εργαζομένου και της υπηρεσίας που τον απασχολεί. Η πρόσβαση σε συγκεκριμένες θέσεις δεν μπορεί να περιορίζεται, όπως πρόσφατα έκρινε το Δικαστήριο στην απόφασή του της 3ης Ιουνίου 1986 στην υπόθεση 307/84 [3], επειδή σε ένα ορισμένο κράτος μέλος τα πρόσωπα που πρόκειται να καταλάβουν τη θέση αυτή διορίζονται ως μόνιμοι υπάλληλοι, σύμφωνα με το ισχύον γι' αυτά υπαλληλικό δίκαιο. Πράγματι, αν η εφαρμογή του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ εξαρτηθεί από τη φύση της έννομης σχέσης μεταξύ υπαλλήλων και διοικήσεως, τα κράτη μέλη θα είχαν τη δυνατότητα να ορίζουν κατά τη διακριτική τους εξουσία τις θέσεις που εμπίπτουν στη διάταξη αυτή εξαιρέσεως και, συνεπώς, να καθορίζουν μονομερώς το πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Το αποτέλεσμα θα μπορούσε να είναι ότι η ίδια εργασία υπόκειται στα διάφορα κράτη μέλη σε διαφορετικές ρυθμίσεις, σε ό,τι αφορά το άρθρο 48 της

2 — Απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 1974 στην υπόθεση 152/73, Sotgiu κατά Deutsche Bundespost, Slg. σ. 153.

3 — Απόφαση της 3ης Ιουνίου 1986 στην υπόθεση 307/84, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, Συλλογή σσ. 1725 και 1734.

Συνθήκης ΕΟΚ. Αυτό δεν μπορεί να το επιτρέψει το κοινοτικό δίκαιο.

25. Όπως τόνισε το Δικαστήριο, ιδίως στην απόφασή του της 17ης Δεκεμβρίου 1980 στην υπόθεση 149/79 [4], κατά την εξέταση του ζητήματος αν ορισμένες εργασίες εμπίπτουν στην έννοια της απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση, κατά το άρθρο 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ, πρέπει να ερευνάται αν « οι εν λόγω θέσεις είναι χαρακτηριστικές των ειδικών δραστηριοτήτων της δημόσιας διοικήσεως κατά το βαθμό που η τελευταία ασκεί δημόσια εξουσία και φέρει την ευθύνη για τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ». Στην απόφασή του της 3ης Ιουλίου 1986 στην υπόθεση 66/85 [5], το Δικαστήριο επιβεβαίωσε, επαναλαμβάνοντας ακριβώς την προαναφερθείσα διατύπωση της αποφάσεως στην υπόθεση 149/79, ότι οι δύο αυτές προϋποθέσεις, δηλαδή η άσκηση δημόσιας εξουσίας *και* η ευθύνη για τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους πρέπει να συντρέχουν σωρευτικώς, καίτοι το παραπέμπον δικαστήριο διατύπωσε την άποψη ότι αρκεί να συντρέχει η μία μόνο από τις δύο προϋποθέσεις.

26. Κατά την προφορική διαδικασία, η καθής, αναφερόμενη στα καθήκοντα που έχουν ανατεθεί στο CNR υποστήριξε την άποψη ότι οι απασχολούμενοι στο CNR ερευνητές εμπίπτουν στη διάταξη εξαιρέσεως του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ.

4 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1980 στην υπόθεση 149/79, Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου, Slg. σ. 3881.

5 — Απόφαση της 3ης Ιουλίου 1986 στην υπόθεση 66/85, Deborah Lawrie-Blum κατά ομόσμονδου κράτους Βάδης-Βυρτεμβέργης, Συλλογή σσ. 2121 και 2139.

27. Η άποψη αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή, καθόσον η αναφορά στα καθήκοντα μιας δημόσιας υπηρεσίας δεν σημαίνει ήδη ότι όλοι όσοι απασχολούνται σ' αυτήν ασκούν δημόσια εξουσία και είναι επιφορτισμένοι με τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους. Παρόμοια καθήκοντα μπορούν να ασκούν μόνο τα διευθυντικά όργανα και οι ανώτατοι υπάλληλοι του CNR· η καθής, εντούτοις, δεν αντέκρουσε τον ισχυρισμό της προσφεύγουσας ότι οι εν λόγω ερευνητές είναι πρόσωπα που ασκούν πράγματι ερευνητικές εργασίες. Η καθής δεν απέδειξε, ιδίως, ότι οι εν λόγω ερευνητές ασκούν διευθυντικά καθήκοντα στα εργαστήρια ή ότι είναι επιφορτισμένοι με την παροχή συμβουλών προς το κράτος σε επιστημονικά ζητήματα. Επιπλέον, πιθανότατα ευσταθεί το επιχείρημα της προσφεύγουσας ότι το γεγονός ότι οι ερευνητές υπηρετούν ήδη από μακρού χρόνου στο CNR σημαίνει ότι η καθής έχει σιωπηρώς παραδεχθεί ότι στην παρούσα περίπτωση δεν υπάρχει θέμα γενικών συμφερόντων του κράτους και αποκλειστικών καθηκόντων δημόσιας διοικήσεως.

28. Επίσης, από το επιχείρημα ότι ερευνητές από άλλα κράτη μέλη, εφόσον περιληφθούν στο οργανόγραμμα, έχουν, βάσει του εσωτερικού δικαίου, προσδοκία προαγωγής στις ανώτατες θέσεις του CNR δεν μπορεί, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, να συναχθεί τίποτα σχετικά με την εφαρμογή της διατάξεως εξαιρέσεως του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ. Παρόμοιο επιχείρημα απέρριψε ήδη το Δικαστηρίο στην προαναφερθείσα απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1980, στην υπόθεση 149/79 [6]. Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, η διάταξη εξαιρέσεως του άρθρου 48, παράγραφος 4, για τη δημόσια διοίκηση εφαρμόζεται μόνο για ορισμένες θέσεις στο δημόσιο και όχι γενικώς στη δημόσια υπηρεσία.

6 — Όπ.π., σκέψη 20 και επ.

29. Συνεπώς, οι θέσεις του CNR εμπίπτουν καταρχήν στο πεδίο εφαρμογής της απαγορεύσεως των διακρίσεων που προβλέπει το άρθρο 48, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ.

30. Έτσι, όταν ερευνητές από άλλα κράτη μέλη υπόκεινται, λόγω της ιθαγενείας τους και μόνο, σε δυσμενέστερη μεταχείριση, όπως εκτέθηκε, σε σχέση με τους ημεδαπούς ερευνητές, συντρέχει περίπτωση παραβιάσεως της προαναφερθείσας απαγορεύσεως των διακρίσεων. Το συμπέρασμα αυτό δεν ανατρέπεται από το γεγονός ότι οι εν λόγω ερευνητές εξακολουθούν έως σήμερα να απασχολούνται βάσει συμβάσεων ορισμένου χρόνου. Διότι, πράγματι, εξακολουθούν να μην απασχολούνται υπό προϋποθέσεις καθ' όλα τα σημεία αντίστοιχες με εκείνες που απορρέουν από την υπαλληλική σχέση που ισχύει για τους ημεδαπούς υπηκόους.

31. Πρέπει, κατά συνέπεια, να γίνει δεκτό ότι η καθής παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 4, του κανονισμού 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, καθόσον προέβη σε διακρίσεις σε βάρος των απασχολουμένων στο Consiglio Nazionale delle Ricerche ερευνητών, που έχουν την ιθαγένεια άλλου κράτους μέλους, έναντι των ερευνητών ιταλικής ιθαγενείας που απασχολούνται επίσης στο CNR, σε ό,τι αφορά τους όρους προσλήψεως και εργασίας.

Γ — Πρόταση

32. Για τους λόγους αυτούς προτείνω να γίνει δεκτή η προσφυγή και να καταδικαστεί η καθής στα δικαστικά έξοδα.