ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 17ης Ιουλίου 1997 *

1. Στην υπό κρίση υπόθεση, το Arbeitsgericht Hamburg (δικαστήριο εργατικών διαφορών) ζήτησε από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς το συμβατό μιας διατάξεως συλλογικής συμβάσεως εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων προς το άρθρο 48 της Συνθήκης και το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 [1].

Πραγματικά περιστατικά

2. Η Schöning-Κουγεβετοπούλου, ελληνικής ιθαγενείας, εργάζεται από 1ης Αυγούστου 1993 ως ειδικευμένη ιατρός στον δήμο Αμβούργου. Η θέση την οποία κατέχει είναι θέση Angestellte, δηλαδή επί συμβάσει υπαλλήλου μη διεπομένου από το καθεστώς του Beamte (τακτικού δημοσίου υπαλλήλου). Υπό την ιδιότητα αυτή, η σχέση εργασίας της διέπεται, σύμφωνα με τη σχετική σύμβαση εργασίας, από την Bundes-Angestelltentarifvertrag (συλλογική σύμβαση των επί συμβάσει υπαλλήλων του γερμανικού Δημοσίου, στο εξής: BAT).

3. Η Schöning-Κουγεβετοπούλου, απασχολούμενη ως ειδικευμένη ιατρός, υπάγεται, σύμφωνα με την BAT, στη μισθολογική κατηγορία Ib. Ωστόσο, θεωρεί ότι θα έπρεπε να υπάγεται σε υψηλότερη μισθολογική κατηγορία, ήτοι στην κατηγορία Ia. Σύμφωνα με την BAT, οι ειδικευμένοι ιατροί οι οποίοι απασχολούνται υπό την ιδιότητα αυτή, κατατάσσονται στη μισθολογική κατηγορία Ia μετά από οκτώ έτη ασκήσεως του ιατρικού επαγγέλματος (είτε ως ιατροί γενικής ιατρικής είτε ως ειδικευμένοι ιατροί) στη μισθολογική κατηγορία Ib. Η BAT, ορίζοντας ότι απαιτείται η άσκηση του ιατρικού επαγγέλματος επί οκτώ έτη στη μισθολογική κατηγορία Ib, δεν λαμβάνει υπόψη τις περιόδους απασχολήσεως τις οποίες οι ημεδαποί ή οι αλλοδαποί μπορούν να έχουν συμπληρώσει στην αλλοδαπή ή ακόμη και στη Γερμανία υπό ιδιώτη εργοδότη, ως τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι σε υπηρεσία του γερμανικού Δημοσίου ή ως επί συμβάσει υπάλληλοι μη καλυπτόμενοι από την BAT ή μη υπαγόμενοι στη μισθολογική κατηγορία Ib της BAT.

4. Πριν αναλάβει εργασία στον δήμο Αμβούργου, η Schöning-Κουγεβετοπούλου εργάστηκε από 1ης Οκτωβρίου 1986 μέχρι 31 Αυγούστου 1992 ως ειδικευμένη ιατρός σε υπηρεσία του ελληνικού Δημοσίου. Θεωρεί ότι ο δήμος Αμβούργου, μη λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία αυτή όσον αφορά τη μισθολογική της κατάταξη, παρέβη το άρθρο 48 της Συνθήκης και το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 4, του κανονισμού 1612/68.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητος (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33).

5. Το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 4, ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Ο εργαζόμενος υπήκοος ενός κράτους μέλους δεν δύναται στην επικράτεια των άλλων κρατών μελών να έχει, λόγω της ιθαγενείας του, διαφορετική μεταχείριση από τους ημεδαπούς εργαζομένους, ως προς τους όρους απασχολήσεως εργασίας, ιδίως όσον αφορά την αμοιβή, την απόλυση, την επαγγελματική επανένταξη ή την επαναπασχόληση αν έχει καταστεί άνεργος.

(...)

4. Κάθε ρήτρα συλλογικής ή ατομικής συμβάσεως ή άλλης συλλογικής ρυθμίσεως που αφορά την πρόσβαση σε απασχόληση, την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας και απολύσεως είναι αυτοδικαίως άκυρη κατά το μέτρο που προβλέπει ή επιτρέπει όρους που εισάγουν διακρίσεις έναντι των εργαζομένων υπηκόων άλλων κρατών μελών.»

6. Το εθνικό δικαστήριο επισημαίνει ότι, μολονότι η BAT δεν εισάγει ευθέως διακρίσεις λόγω ιθαγενείας, η προϋπόθεση για την υπαγωγή στη μισθολογική κατηγορία Ια δεν μπορεί να πληρωθεί στην αλλοδαπή, αλλά μόνον από ημεδαπούς και αλλοδαπούς εργαζομένους εντός της Γερμανίας. Το εθνικό δικαστήριο θεωρεί ότι η αναλογία αλλοδαπών είναι μάλλον σημαντικά υψηλότερη μεταξύ των ατόμων που επηρεάζονται αρνητικά από τον κανόνα απ' ό,τι μεταξύ εκείνων που ευνοούνται από αυτόν. Ωστόσο, κατά την άποψη του εθνικού δικαστηρίου, δεν είναι αναγκαίο να εξεταστεί αν η διαφορά σε ποσοστά είναι αρκετά σημαντική, διότι η προϋπόθεση για την υπαγωγή στην υψηλότερη μισθολογική κατηγορία είναι αντικειμενικά δικαιολογημένη. Η επακολουθούσα προαγωγή στον υψηλότερο βαθμό αποτελεί ανταμοιβή πίστεως και παρέχει σχετικό κίνητρο επιτρέποντας στον υπάλληλο να βελτιώσει την οικονομική του κατάσταση χωρίς να αλλάξει θέση εργασίας. Συνεπώς, χρησιμεύει για την ενίσχυση των δεσμών του εξειδικευμένου προσωπικού με το Δημόσιο ως εργοδότη και μπορεί να συγκριθεί με ένα σύστημα ανταμοιβών (bonus) του ιδιωτικού τομέα βασιζομένου στα έτη υπηρεσίας σε έναν εργοδότη. Το εθνικό δικαστήριο επισημαίνει τελικώς ότι, αν υιοθετηθεί αντίθετη άποψη, θα υπάρξει δυσμενής διάκριση εις βάρος των Γερμανών και αλλοδαπών ιατρών που έχουν μεν προϋπηρεσία εντός της Γερμανίας, πλην όμως δεν υπάγονται στην αντίστοιχη μισθολογική κατηγορία της BAT.

7. Μολονότι φαίνεται ότι το εθνικό δικαστήριο δεν έχει πολλές αμφιβολίες όσον αφορά την ορθότητα της απόψεώς του, αποφάσισε να υποβάλει τα ακόλουθα ερωτήματα στο Δικαστήριο:

«1) Συντρέχει παράβαση του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΚ και του άρθρου 7, παράγραφοι 1 και 4, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, όταν μια συλλογική σύμβαση εργασίας των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση εξαρτά την κατάταξη σε υψηλότερη μισθολογική κατηγορία από την

άσκηση επί οκτώ έτη επαγγελματικής δραστηριότητας στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης μόνο μισθολογικής κατηγορίας της συλλογικής συμβάσεως που ισχύει για όλους τους επί συμβάσει υπαλλήλους του Γερμανικού Δημοσίου (BAT), με αποτέλεσμα να μη λαμβάνεται υπόψη παρόμοια δραστηριότητα η οποία έχει ασκηθεί στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους της Κοινότητας;

8. Στο Δικαστήριο κατέθεσαν γραπτές και προφορικές παρατηρήσεις η Schöning-Κουγεβετοπούλου, η Γαλλική και η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή. Η Ισπανική Κυβέρνηση, μολονότι δεν κατέθεσε γραπτές παρατηρήσεις, εκπροσωπήθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Επιπροσθέτως, σε γραπτή ερώτηση του Δικαστηρίου προς τα κράτη μέλη απαντήσεις έδωσαν οι Κυβερνήσεις της Αυστρίας, της Δανίας, της Φινλανδίας, της Γαλλίας, της Γερμανίας, της Ελλάδας, της Ιρλανδίας, του Λουξεμβούργου, των Κάτω Χωρών, της Ισπανίας, της Σουηδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.

2) Αν στο πρώτο ερώτημα δοθεί καταφατική απάντηση:

Επί του πρώτου ερωτήματος

Επιβάλλει το άρθρο 48, σε συνδυασμό με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, όταν πρόκειται για κατάταξη ιατρών σε υψηλότερη μισθολογική κατηγορία της BAT, τον συνυπολογισμό των χρονικών περιόδων κατά τις οποίες έχουν ασκήσει ιατρικές δραστηριότητες στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους της Κοινότητας ή

9. Η Schöning-Κουγεβετοπούλου ισχυρίζεται ότι ο σχετικός κανόνας της BAT συνιστά παράβαση του άρθρου 48 της Συνθήκης και του άρθρου 7 του κανονισμού 1612/68. Εισάγει έμμεση δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγενείας και δεν είναι αντικειμενικά δικαιολογημένος. Την άποψη της Schöning-Κουγεβετοπούλου υποστηρίζει η Επιτροπή.

οφείλει το εθνικό δικαστήριο, σύμφωνα με την αρχή της συλλογικής αυτονομίας που διέπει τις συλλογικές συμβάσεις, να μην αποφανθεί επ' αυτού, αλλά να αφήσει να αποφασίσουν σχετικά τα μέρη της συλλογικής συμβάσεως;»

10. Η Γερμανική Κυβέρνηση, αντιθέτως, φρονεί ότι ο σχετικός κανόνας δεν εισάγει ούτε άμεσα ούτε έμμεσα δυσμενείς διακρίσεις και, εν πάση περιπτώσει, δικαιολογείται αντικειμενικά. Η άποψή της υποστηρίζεται από τη Γαλλική και την Ισπανική Κυβέρνηση.

11. Δεν αμφισβητείται ότι ο σχετικός κανόνας της BAT δεν εισάγει άμεσα δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγενείας. Πρέπει να εξεταστεί, ωστόσο, μήπως εισάγει εμμέσως δυσμενή διάκριση. Περιεκτική σύνοψη της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με την έμμεση δυσμενή διάκριση, στο πλαίσιο του άρθρου 48 της Συνθήκης, παρατίθεται στην πρόσφατη απόφαση O'Flynn [2], όπου το Δικαστήριο έκρινε τα ακόλουθα:

«Έτσι, πρέπει να θεωρείται ότι συνεπάγονται εμμέσως δυσμενείς διακρίσεις οι προϋποθέσεις του εθνικού δικαίου οι οποίες, μολονότι εφαρμόζονται χωρίς διάκριση λόγω ιθαγενείας, θίγουν, κυρίως (βλ. αποφάσεις της 15ης Ιανουαρίου 1986 στην υπόθεση 41/84, Pinna, Συλλογή 1986, σ. 1, σκέψη 24· της 30ής Μαΐου 1989 στην υπόθεση 33/88, Allué κ.λπ., Συλλογή 1989, σ. 1591, σκέψη 12, και στην προαναφερθείσα υπόθεση Le Manoir, σκέψη 11) ή στη μεγάλη πλειονότητά τους, τους διακινούμενους εργαζομένους (βλ. αποφάσεις της 17ης Νοεμβρίου 1992 στην υπόθεση C-279/89, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 1992, σ. I-5785, σκέψη 42, και της 20ής Οκτωβρίου 1993 στην υπόθεση C-272/92, Spotti, Συλλογή 1993, σ. I-5185, σκέψη 18), καθώς και οι αδιακρίτως εφαρμοζόμενες προϋποθέσεις των οποίων η πλήρωση είναι ευκολότερη για τους ημεδαπούς εργαζομένους απ' ό,τι για τους διακινούμενους εργαζομένους (βλ. την προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, σκέψη 10, και την απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1991 στην υπόθεση C-349/87, Παράσχη, Συλλογή 1991, σ. I-4501, σκέψη 23), ή οι οποίες ενέχουν τον κίνδυνο να λειτουργήσουν σε βάρος ειδικά των διακινουμένων εργαζομένων (βλ. αποφάσεις της 8ης Μαΐου 1990 στην υπόθεση C-175/88, Biehl, Συλλογή 1990, σ. I-1779, σκέψη 14, και της 28ης Ιανουαρίου 1992, στην υπόθεση C-204/90, Bachmann, Συλλογή 1992, σ. I-249, σκέψη 9).

Η κατάσταση διαφέρει μόνον αν οι διατάξεις δικαιολογούνται από αντικειμενικούς λόγους, ανεξαρτήτους από την ιθαγένεια των ενδιαφερομένων εργαζομένων, και είναι ανάλογες προς τον σκοπό που θεμιτώς επιδιώκεται από το εθνικό δίκαιο (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, τις προαναφερθείσες αποφάσεις Bachmann, σκέψη 27, και Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, σκέψη 12, καθώς και την απόφαση της 2ας Αυγούστου 1993 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-259/91, C-331/91 και C-332/91, Allué κ.λπ., Συλλογή 1993, σ. I-4309, σκέψη 15).» [3]

12. Κατά την άποψή μου, είναι σαφές ότι οι ρυθμίσεις της BAT λειτουργούν εις βάρος των διακινουμένων εργαζομένων· κάθε ειδικευμένος ιατρός που διανύει τμήμα της σταδιοδρομίας του σε δημόσια υπηρεσία άλλου κράτους μέλους τίθεται σε μειονεκτική θέση, καθόσον η απασχόλησή του σ' αυτό το κράτος μέλος δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη για την κατάταξή του σε μισθολογική κατηγορία. Αντιθέτως, για κάθε ειδικευμένο ιατρό που απασχολήθηκε συνεχώς υπαγόμενος στην BAT μπορεί να ληφθεί υπόψη ολόκληρη η περίοδος της απασχολήσεώς του ως ιατρού.

13. Μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων που διανύουν τη σταδιοδρομία τους εντός της Γερμανίας, μόνον εκείνοι που μετακινούνται από θέση καλυπτόμενη από την BAT σε θέση μη καλυπτόμενη απ' αυτήν υποχρεούνται να τεθούν στην ίδια δυσμενή θέση όπως οι διακινούμενοι εργαζόμενοι. Τα άτομα αυτά αντιπροσωπεύουν μάλλον μικρό ποσοστό των Γερμανών δημοσίων υπαλλήλων. Το ευρύ πεδίο της BAT παρέχει στους δημοσίους υπαλλήλους

2 — Απόφαση της 23ης Μαΐου 1996, C-237/94 (Συλλογή 1996, σ. I-2617).

3 — Σκέψεις 18 και 19 της αποφάσεως.

μεγάλη δυνατότητα κινητικότητας μεταξύ εργοδοτριών γερμανικών δημοσίων υπηρεσιών, χωρίς μισθολογικά μειονεκτήματα. Επιπλέον, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι όλοι οι ιατροί που εργάζονται στη δημόσια διοίκηση σε θέσεις που δεν καλύπτονται από την BAT περιέρχονται πράγματι σε μειονεκτική θέση λόγω του σχετικού κανόνα της BAT. Οι περισσότεροι υπάλληλοι που δεν καλύπτονται από την BAT υπόκεινται σε δικές τους — σε ορισμένες περιπτώσεις καλύτερες — ρυθμίσεις περί σταδιοδρομίας, όπως οι κανονισμοί που ισχύουν για τους τακτικούς δημοσίους υπαλλήλους, ή σε άλλες συλλογικές συμβάσεις ή συμβατικές ρυθμίσεις που ισχύουν ειδικώς για τον εργοδότη τους [4]. Αντιθέτως, ο σχετικός κανόνας της BAT λειτουργεί εις βάρος κάθε διακινούμενου εργαζομένου που αναλαμβάνει υπηρεσία στο γερμανικό Δημόσιο.

14. Το γεγονός ότι, λόγω των διαφορών μεταξύ των ρυθμίσεων που ισχύουν για τις διάφορες κατηγορίες προσωπικού, ορισμένοι Γερμανοί δημόσιοι υπάλληλοι τίθενται στην ίδια μειονεκτική θέση όπως οι διακινούμενοι εργαζόμενοι, δύσκολα μπορεί να δικαιολογήσει την άρνηση χορηγήσεως σε όλους τους διακινουμένους εργαζομένους που αναλαμβάνουν εργασία στον γερμανικό δημόσιο τομέα των πλεονεκτημάτων που απολαύει μια ολόκληρη — και ως φαίνεται η ευρύτερη — κατηγορία Γερμανών δημοσίων υπαλλήλων.

15. Το αστήρικτο της απόψεως της Γερμανικής Κυβερνήσεως καθίσταται ιδιαίτερα σαφές αν εξεταστεί ποια θα ήταν η κατάσταση σε περίπτωση που ο σχετικός κανόνας της BAT επαναλαμβανόταν στις ρυθμίσεις που ισχύουν στην περίπτωση άλλων υπαλλήλων του Δημοσίου ή άλλων κατηγοριών του προσωπικού. Σύμφωνα με την ανάλυση της Γερμανικής Κυβερνήσεως, καμία από τις ρυθμίσεις, μεμονωμένα εξεταζόμενες, δεν θα συνεπαγόταν δυσμενείς διακρίσεις, λόγω της υπάρξεως άλλων κατηγοριών προσωπικού και υπαλλήλων του Δημοσίου μη καλυπτομένων από τις ρυθμίσεις· το σωρευτικό αποτέλεσμα όμως θα ήταν να τεθούν οι διακινούμενοι εργαζόμενοι σε μειονεκτική θέση, όσον αφορά τη μισθολογική κατάταξη σε ολόκληρο τον γερμανικό δημόσιο τομέα.

Ως προς το αν οι κανόνες δικαιολογούνται αντικειμενικά

16. Στην υπό κρίση υπόθεση προβλήθηκαν δύο — αντικρουόμενες — επιχειρηματολογίες, προκειμένου να καταδειχθεί ότι οι ρυθμίσεις της BAT δικαιολογούνται αντικειμενικά. Αφενός, η Γαλλική και η Ισπανική Κυβέρνηση, αναπτύσσοντας τα επιχειρήματα του εθνικού δικαστηρίου [5], φρονούν ότι οι περιορισμοί της κινητικότητας δικαιολογούνται από λόγους που προσιδιάζουν στη δημόσια διοίκηση. Αφετέρου, η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η BAT μπορεί να συγκριθεί με τις συλλογικές συμφωνίες του ιδιωτικού τομέα και αρνείται μάλιστα ότι η BAT αποτελεί αποκλειστικά ρύθμιση αφορώσα τον δημόσιο τομέα. Ο σκοπός της BAT συνίσταται στο να προάγει τη σταθερότητα του εργατικού

4 — Για παράδειγμα, στην απάντηση της Γερμανικής Κυβερνήσεως στις γραπτές ερωτήσεις του Δικαστηρίου αναφέρεται ότι το ομόσπονδο κράτος του Βερολίνου, μολονότι δεν υπόκειται πλέον στη BAT, συνήψε ειδική συλλογική συμφωνία υιοθετούσα τις συλλογικές συμβάσεις που έχουν συναφθεί στο πλαίσιο της BAT από το όργανο που αντιπροσωπεύει τα υπόλοιπα ομόσπονδα κράτη, ήτοι το Tarifgemeinschaft deutscher Länder.

5 — Παρατίθενται στο σημείο 6 ανωτέρω.

δυναμικού, ανταμείβοντας την πίστη προς το σύνολο των εργοδοτών που υπάγονται στην ΒΑΤ. Θα εξετάσω διαδοχικά τα επιχειρήματα αυτά.

Η δικαιολόγηση που στηρίζεται στην ιδιομορφία της δημόσιας διοίκησης

17. Δεν αμφισβητείται κατ' αρχάς ότι η θέση του ειδικευμένου ιατρού δεν εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η διάταξη εφαρμόζεται αποκλειστικά σε θέσεις που «προϋποθέτουν πράγματι, εκ μέρους των κατόχων τους, την ύπαρξη ειδικής σχέσεως [πίστης] έναντι του κράτους, καθώς και την αμοιβαιότητα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που αποτελούν το θεμέλιο του δεσμού της ιθαγένειας» [6]. Εν πάση περιπτώσει, το άρθρο 48, παράγραφος 4, δεν μπορεί να επιτρέψει δυσμενείς διακρίσεις λόγω ιθαγενείας, για παράδειγμα όσον αφορά μισθολογικούς όρους ή συνθήκες εργασίας, αν πράγματι ένας αλλοδαπός διοριστεί στη σχετική θέση [7].

18. Συνεπώς, στην υπό κρίση υπόθεση δεν είναι δυνατόν να γίνει λόγος για πίστη έναντι του κράτους υπό την προαναφερθείσα έννοια. Παραμένει ωστόσο το ερώτημα αν ο σχετικός κανόνας της ΒΑΤ μπορεί να δικαιολογηθεί από τις ιδιομορφίες της απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση. Αφετηρία για την εξέταση του ζητήματος αυτού αποτελεί η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Scholz [8]. Στην υπόθεση αυτή επρόκειτο για ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο, συγκεκριμένα ένα ιταλικό πανεπιστήμιο, το οποίο στήριξε τα κριτήρια της επιλογής του για πρόσληψη σε θέση επικουρικού υπαλλήλου στο εστιατόριο του πανεπιστημίου εν μέρει στον χρόνο προϋπηρεσίας στη δημόσια διοίκηση. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το γεγονός ότι το πανεπιστήμιο δεν έλαβε υπόψη την εμπειρία που ο αιτών απέκτησε στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους (ήτοι στη γερμανική ταχυδρομική υπηρεσία) συνιστούσε αδικαιολόγητη έμμεση δυσμενή διάκριση.

19. Η Γαλλική και η Ισπανική Κυβέρνηση φρονούν, ωστόσο, ότι η απόφαση Scholz, δεδομένου ότι αφορά πρόσληψη σε θέση στη δημόσια διοίκηση, δεν μπορεί να μεταφερθεί στην υπό κρίση υπόθεση, η οποία αφορά μισθολογική κατάταξη. Οι εν λόγω κυβερνήσεις προβάλλουν το επιχείρημα ότι στο πλαίσιο συστημάτων όπως τα δικά τους η απασχόληση στη δημόσια διοίκηση συνεπάγεται την ανάληψη αμοιβαίων υποχρεώσεων από τον εργαζόμενο και τον εργοδότη. Ελλείψει εναρμονίσεως σχετικά με τη διάρθρωση της σταδιοδρομίας και τους μισθούς, η αναγνώριση της απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση που συντελέστηκε εντός άλλου κράτους μέλους θα διατάρασσε τις δομές της δημόσιας διοίκησης των κρατών αυτών.

20. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ισπανική Κυβέρνηση ανέφερε το παράδειγμα δύο δασκάλων ή ιατρών απασχολουμένων σε διαφορετικά κράτη μέλη. Ο απασχολούμενος στο κράτος μέλος Α πρέπει να αναμείνει υπομονετικά ορισμένα έτη για να αυξηθεί αυτόματα ο μισθός του σύμφωνα με τον χρόνο υπηρεσίας· ο απασχολούμενος στο κράτος μέλος Β λαμβάνει

6 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1980, 149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή τόμος 1980/III, σ. 537, σκέψη 10)· απόφαση της 30ής Ιουνίου 1986, 307/84, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1986, σ. 1725, σκέψη 12).

7 — Απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 1974, 152/73, Sotgiu (Συλλογή τόμος 1974, σ. 87, σκέψη 4).

8 — Απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1994, C-419/92 (Συλλογή 1994, σ. I-505).

εξαρχής υψηλότερο μισθό λόγω ελαστικότερων κανόνων όσον αφορά τη μισθολογική κατάταξη. Σύμφωνα με την Ισπανική Κυβέρνηση, το να απαιτηθεί από το κράτος μέλος Α να λάβει υπόψη την εμπειρία που ο δεύτερος απασχολούμενος απέκτησε στο κράτος μέλος Β θα ισοδυναμούσε με εξομοίωση ετών υπηρεσίας τα οποία δεν είναι συγκρίσιμα.

21. Η Γαλλική Κυβέρνηση υποστήριζε παρ' όλ' αυτά κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι το συμφέρον της ελεύθερης κυκλοφορίας και η ακεραιότητα των εθνικών δημοσίων διοικήσεων μπορούν να συμβιβαστούν σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη, πρώτον, επιβάλλοντας την προϋπόθεση ότι ο διακινούμενος εργαζόμενος πρέπει να έχει απασχοληθεί προηγουμένως σε δημόσια υπηρεσία ή σε οργανισμό επιδιώκοντα σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και, δεύτερον, απαιτώντας τη σύγκριση των ασκηθέντων καθηκόντων, του επιπέδου των απαιτουμένων προσόντων και του επιπέδου της αμοιβής.

22. Όπως υποστήριξα με τις προτάσεις μου στην υπόθεση Scholz [9], μπορώ να δεχθώ ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν μια ειδική νοοτροπία, η οποία μπορεί να έχει σημασία για το ερώτημα αν οι περίοδοι απασχολήσεως πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για την πρόσληψη και την προαγωγή στη δημόσια διοίκηση. Οι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να έχουν κίνητρα εντελώς διαφορετικά από εκείνα του ιδιωτικού τομέα. Τυπικώς, η απασχόληση στη δημόσια διοίκηση συνεπάγεται προθυμία αποδοχής σχετικώς μικρής αμοιβής με αντάλλαγμα μεγαλύτερη μακροπρόθεσμη ασφάλειας μαζί, ενδεχομένως, με την ικανοποίηση που προσφέρει η παροχή υπηρεσίας στο κοινωνικό σύνολο. Η προαγωγή μπορεί να θεωρηθεί εν μέρει ως ανταμοιβή για την υπηρεσία αυτή.

23. Παρά το ότι είναι ενδεχομένως δυσχερές να καθοριστούν τα όρια της δημόσιας διοίκησης, δέχομαι επομένως την πρόταση της Γαλλικής Κυβερνήσεως να μπορεί ένα κράτος μέλος να περιορίζει τις συνιστώσες προσόν περιόδους απασχολήσεως σε εκείνες μόνο που διανύθηκαν στη δημόσια διοίκηση. Ωστόσο, όπως τόνισα με τις προτάσεις μου στην υπόθεση Scholz, δεν θεωρώ ότι η ειδική νοοτροπία των δημοσίων υπαλλήλων μπορεί να δικαιολογήσει τη μη αναγνώριση της απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους.

24. Όσον αφορά το επιχείρημα της Γαλλικής και της Ισπανικής Κυβερνήσεως σχετικά με τις διαφορές στη διάρθρωση της σταδιοδρομίας, δέχομαι ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τους κανόνες που διέπουν την απασχόληση των δημοσίων υπαλλήλων. Με την προαναφερθείσα γραπτή ερώτηση, το Δικαστήριο ζήτησε από τα κράτη μέλη να αναφέρουν αν οι περίοδοι υπηρεσίας που συμπληρώθηκαν σε άλλο κράτος μέλος λαμβάνονται υπόψη για τον καθορισμό της αρχαιότητας στις δημόσιες διοικήσεις τους. Από τις απαντήσεις προκύπτουν σημαντικές διαφορές όσον αφορά τη διάρθρωση της απασχόλησης στη

9 — Βλ. σημεία 27 και 28 των προτάσεων.

δημόσια διοίκηση των κρατών μελών, οι οποίες περιλαμβάνουν στο ένα άκρο το ιδιαίτερα ελαστικό σύστημα που στηρίζεται στην ατομικά καθοριζόμενη αμοιβή στη Σουηδία και στο άλλο άκρο τα μάλλον πιο άκαμπτα συστήματα που ισχύουν στη Γαλλία, την Ισπανία και τη Γερμανία. Από τις ανωτέρω απαντήσεις προκύπτει ότι σε ορισμένα κράτη μέλη, μεταξύ των οποίων στην Αυστρία, στη Δανία, στις Κάτω Χώρες, στη Σουηδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο, η προηγούμενη σχετική εμπειρία, συμπεριλαμβανομένης της εμπειρίας που αποκτήθηκε σε άλλο κράτος μέλος, λαμβάνεται υπόψη, τουλάχιστον σε κάποιο βαθμό, κατά την αρχική πρόσληψη, αλλά ο χρόνος προϋπηρεσίας δεν ασκεί αυτομάτως επιρροή για τη μελλοντική μισθολογική κατάταξη. Σε άλλα κράτη, ειδικότερα στη Γαλλία, στη Γερμανία, στο Λουξεμβούργο και στην Ισπανία, ο χρόνος προϋπηρεσίας ασκεί βασική επιρροή για τη μελλοντική κατάταξη και μισθολογική εξέλιξη. Επιπλέον, φαίνεται ότι επί του παρόντος δεν λαμβάνεται καθόλου ή λαμβάνεται σε μικρό βαθμό υπόψη η προηγούμενη απασχόληση σε άλλο κράτος μέλος [10]. προφανή εξαίρεση αποτελεί η Ελλάδα, η οποία, μολονότι εφαρμόζει επίσης ένα σύστημα αυτόματης προαγωγής, θέσπισε προσφάτως ένα νόμο [11] προβλέποντα ρητώς ότι οι περίοδοι απασχολήσεως που συμπληρώνονται στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους λαμβάνονται υπόψη για τη μισθολογική εξέλιξη.

25. Παρά τις διαφορές που υφίστανται στις διαρθρώσεις της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση, οι δημόσιοι υπάλληλοι στα διάφορα κράτη μέλη εκτελούν σε μεγάλο βαθμό παρόμοια καθήκοντα και έχουν αναμφίβολα το ίδιο είδος κινήτρων. Το γεγονός ότι ένας δημόσιος υπάλληλος υπέκειτο σε διαφορετικές συνθήκες στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους δεν μπορεί να δικαιολογήσει τη μη αναγνώριση των περιόδων απασχολήσεως στην υπηρεσία του κράτους αυτού. Το αντίθετο θα ισοδυναμούσε με την παροχή δυνατότητας σε ένα κράτος μέλος να θέτει τον διακινούμενο εργαζόμενο σε μονίμως μειονεκτική θέση σε σύγκριση με τους ημεδαπούς δημοσίους υπαλλήλους, απλώς και μόνον διότι ωφελήθηκε ή μπορεί να έχει ωφεληθεί από μια πιο ελαστική διάρθρωση σταδιοδρομίας κατά το παρελθόν. Τούτο θα είχε ως αποτέλεσμα τη στεγανοποίηση των εθνικών δημοσίων διοικήσεων και θα συνιστούσε σημαντικό εμπόδιο στην κινητικότητα του δημόσιου τομέα εντός της Κοινότητας.

26. Εν πάση περιπτώσει, φρονώ ότι η Γαλλική και η Ισπανική Κυβέρνηση παραγνωρίζουν ένα τμήμα της εξισώσεως. Μπορεί να αληθεύει ότι η πιο ευλύγιστη διάρθρωση σταδιοδρομίας στις δημόσιες διοικήσεις ορισμένων κρατών μελών μπορεί να επιτρέπει υψηλότερους αρχικούς μισθούς και ταχύτερη προαγωγή για ορισμένους δημοσίους υπαλλήλους. Ωστόσο, η μεγαλύτερη ευλυγισία συνεπάγεται ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι υπόκεινται σε μεγαλύτερες απαιτήσεις: η προαγωγή ή ακόμη και η συνέχιση της απασχολήσεως μπορεί να εξαρτάται σε κάποιο βαθμό από την αποδοτικότητα. Το επιχείρημα ότι δεν θα ήταν δίκαιο για τους συναδέλφους ενός διακινουμένου εργαζομένου να αναγνωρισθεί η υπηρεσία του στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους αγνοεί τα αντίστοιχα μειονεκτήματα τα οποία αυτός μπορεί να έχει υποστεί.

10 — Φαίνεται ότι βάσει ενός νόμου της 16ης Δεκεμβρίου 1996, η Γαλλία λαμβάνει τώρα υπόψη την υποχρεωτική στρατιωτική θητεία που πραγματοποιήθηκε σε άλλο κράτος μέλος ή χώρα ΕΟΧ για τον υπολογισμό της αρχαιότητας.

11 — Νόμος 2470 της 21ης Μαρτίου 1997.

27. Επιπλέον, δεν υποστηρίχθηκε ότι οι διαφορετικές διαρθρώσεις σταδιοδρομίας θα αποτελούσαν καθεαυτές κίνητρο για τους δημοσίους υπαλλήλους να μετακινηθούν από τη δημόσια διοίκηση ενός κράτους μέλους στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους. Εν πάση περιπτώσει, είναι δυνατόν να υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά τις διαρθρώσεις της σταδιοδρομίας, ακόμη και στον ιδιωτικό τομέα, ιδιαίτερα στο επιστημονικό προσωπικό.

Πίστη σ' έναν εργοδότη ή ομάδα εργοδοτών

28. Η Γερμανική Κυβέρνηση δεν προσπάθησε να στηριχθεί σε λόγους που προσιδιάζουν στην απασχόληση στον δημόσιο τομέα. Υποστηρίζει ότι ο σχετικός κανόνας της ΒΑΤ, ανταμείβοντας την πίστη στα πλαίσια της συνεχούς υπηρεσίας, δεν κάνει τίποτε περισσότερο απ' ό,τι θα έκανε ένας ιδιώτης εργοδότης ή συλλογικά ορισμένοι ιδιώτες εργοδότες. Η Γερμανική Κυβέρνηση προσπάθησε μάλιστα να καταδείξει ότι η ΒΑΤ αποτελεί εν μέρει ρύθμιση του ιδιωτικού τομέα.

29. Συμφωνώ με την Επιτροπή ότι οι ρυθμίσεις που υιοθετεί μια επιχείρηση (ή ένας όμιλος επιχειρήσεων κοινής ιδιοκτησίας) προκειμένου να ανταμείψει τους υπαλλήλους για μακρόχρονη υπηρεσία δεν συνεπάγονται αναγκαστικά αδικαιολόγητη δυσμενή διάκριση. Ωστόσο, όπως τονίζει η Επιτροπή, δεν είναι δυνατόν να εξισωθούν οι ρυθμίσεις της ΒΑΤ με την ανταμοιβή πίστεως που παρέχει ένας συγκεκριμένος ιδιώτης εργοδότης, καθόσον η υπηρεσία σε οποιονδήποτε εργοδότη που υπάγεται στην ΒΑΤ θεωρείται ως απασχόληση λαμβανόμενη υπόψη για την κατάταξη. Είναι προφανές ότι η ΒΑΤ ισχύει για μια σειρά από νομικά ανεξάρτητους εργοδότες, οι οποίοι έχουν ενίοτε συγκρουόμενα συμφέροντα και πολιτικές και έχουν σε περιορισμένο μόνο βαθμό κοινή διάρθρωση, μεθόδους λειτουργίας ή θεσμικούς στόχους.

30. Η Γερμανική Κυβέρνηση απαντά συναφώς ότι είναι δυνατόν να νοηθεί ότι ορισμένοι ιδιώτες εργοδότες μπορούν να συμφωνήσουν συλλογικά να υιοθετήσουν ρυθμίσεις όπως εκείνες της ΒΑΤ. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Γερμανική Κυβέρνηση έδωσε το παράδειγμα δύο κατασκευαστών αυτοκινήτων οι οποίοι συνάπτουν συλλογική συμφωνία με τις σχετικές συνδικαλιστικές ενώσεις, βάσει της οποίας κάθε εταιρία συμφωνεί να αναγνωρίζει, στο πλαίσιο του δικού της συστήματος ανταμοιβής πίστεως, την υπηρεσία που έχει παρασχεθεί εντός της άλλης εταιρίας.

31. Ωστόσο, μια τέτοια συμφωνία — υποθέτοντας ότι θα μπορούσε να σταθεί βάσει του άρθρου 85 της Συνθήκης — δεν θα αποτελούσε, εφόσον δεν πρόκειται για έναν και τον αυτό εργοδότη, ανταμοιβή πίστης, υπό οποιαδήποτε συνήθη έννοια της λέξεως αυτής. Η υπηρεσία σ' έναν ανταγωνιστή δύσκολα μπορεί να θεωρηθεί ως απόδειξη πίστεως στον εργοδότη. Τουλάχιστον δεν θα μπορούσε να έχει ως αποκλειστικό σκοπό την ανταμοιβή πίστης, δεδομένου ότι ο σκοπός αυτός θα μπορούσε να επιτευχθεί καλύτερα αν ο κάθε εργοδότης προέβαινε σε χωριστή συμφωνία.

32. Τα ανωτέρω ισχύουν και για την BAT. Αν ο σκοπός της BAT συνίστατο αποκλειστικά στην ανταμοιβή της πίστεως του εργαζομένου προς τον εργοδότη του, θα αρκούσε κάθε εργοδότης να θεσπίζει δικές του ρυθμίσεις ή, αν επιδιώκονται ομοιόμορφες προϋπόθέσεις, να συνάπτει συλλογικές συμφωνίες όσον αφορά τις προϋποθέσεις που ο κάθε εργοδότης θα εφαρμόζει ανεξάρτητα, χωρίς να προβλέπεται η αμοιβαία αναγνώριση των περιόδων υπηρεσίας. Ωστόσο, υποθέτω ότι αυτό δεν θα μπορούσε να γίνει δεκτό από τα συμβαλλόμενα μέρη της BAT, για τον λόγο ακριβώς για τον οποίο οι διακινούμενοι εργαζόμενοι τίθενται σε μειονεκτική θέση βάσει των ισχυουσών ρυθμίσεων. Μια τέτοια συμφωνία θα απέκλειε την κινητικότητα, όχι μόνο για τους διακινούμενους εργαζόμενους (και για λίγους Γερμανούς δημόσιους υπάλληλους), αλλά για την πλειοψηφία των Γερμανών δημοσίων υπαλλήλων, στεγανοποιώντας τα επί μέρους τμήματα του γερμανικού δημόσιου τομέα. Συνεπώς, η BAT βαίνει πέραν της απλής ανταμοιβής πίστεως, επιτρέποντας επιπροσθέτως ευρεία κινητικότητα στην πλειονότητα των δημοσίων υπαλλήλων.

33. Τέλος, ο ισχυρισμός της Γερμανικής Κυβερνήσεως ότι η BAT είναι εν μέρει ρύθμιση του ιδωτικού τομέα θέτει εν αμφιβόλω ακόμη και το αν είναι σύννομο να περιορίζονται οι περίοδοι απασχολήσεως που λαμβάνονται υπόψη για τη μισθολογική κατάταξη στις περιόδους που συμπληρώνονται στον δημόσιο τομέα. Ωστόσο, τα ερωτήματα του εθνικού δικαστηρίου στηρίζονται στο ότι η BAT αποτελεί συμφωνία του δημόσιου τομέα και είναι εν πάση περιπτώσει σαφές ότι η προηγούμενη απασχόληση της Schöning-Κουγεβετοπούλου, ως ιατρού, συντελέστηκε στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

34. Με το δεύτερο ερώτημα το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν, υποτιθεμένου ότι ο σχετικός κανόνας της BAT δεν είναι νόμιμος, θα πρέπει να επιβάλει τον συνυπολογισμό των περιόδων υπηρεσίας σε άλλο κράτος μέλος ή να παραπέμψει το ζήτημα στα μέρη της συλλογικής συμβάσεως, ώστε να αποφασίσουν βάσει της συμβατικής ελευθερίας τους.

35. Όσον αφορά το ερώτημα αυτό, ενστερνίζομαι την άποψη της Επιτροπής ότι τα στοιχεία της απαντήσεως μπορούν να αναζητηθούν στη νομολογία του Δικαστηρίου που αφορά τις διακρίσεις λόγω φύλου, ειδικότερα στις αποφάσεις, αφενός, McDermott και Cotter [12] και, αφετέρου, Van Cant [13]. Σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 4, του κανονισμού 1612/68, ο σχετικός κανόνας της BAT είναι άκυρος, καθόσον θεσπίζει ή επιτρέπει προϋποθέσεις που συνεπάγονται διακρίσεις εις βάρος των εργαζομένων που έχουν την ιθαγένεια άλλου κράτους μέλους. Εναπόκειται στα συμβαλλόμενα μέρη της BAT να υιοθετήσουν τις αναγκαίες τροποποιήσεις προκειμένου να εξαλείψουν τις διακρίσεις αυτές. Ωστόσο, μέχρι να επέλθουν οι τροποποιήσεις αυτές, το μόνο κατάλληλο σημείο αναφοράς είναι οι κανόνες που ισχύουν για την ομάδα που ευνοείται.

12 — Απόφαση της 24ης Μαρτίου 1987, 286/85 (Συλλογή 1987, σ. 1453, σκέψη 19).

13 — Απόφαση της 1ης Ιουλίου 1993, C-154/92 (Συλλογή 1993, σ. I-3811, σκέψη 20).

36. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, το εθνικό δικαστήριο θα πρέπει υπό τις συνθήκες αυτές να εξετάσει αν είναι ισοδύναμες οι περίοδοι υπηρεσίας που συμπληρώθηκαν στη δημόσια διοίκηση του άλλου κράτους μέλους. Ωστόσο, δεν φαίνεται να υπάρχει αμφισβήτηση στο σημείο αυτό όσον αφορά τη Schöning-Κουγεβετοπούλου. Η BAT επιτάσσει ότι ο εργαζόμενος πρέπει να έχει απασχοληθεί ως ιατρός επί οκτώ έτη για να μπορεί να προαχθεί στην κατηγορία Ia, φαίνεται δε ότι δεν αμφισβητείται ότι τα έτη προϋπηρεσίας τα οποία η Schöning-Κουγεβετοπούλου ζητεί να της αναγνωριστούν τα διήνυσε ως ιατρός στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Πρόταση

37. Συνεπώς, η γνώμη μου είναι ότι στα ερωτήματα που υπέβαλε το Arbeitsgericht Hamburg πρέπει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση:

1) Η ρήτρα συλλογικής συμβάσεως των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση κράτους μέλους, η οποία εξαρτά την κατάταξη σε υψηλότερη μισθολογική κατηγορία από την επί οκτώ έτη απασχόληση στο πλαίσιο συγκεκριμένης μισθολογικής κατηγορίας της συλλογικής συμβάσεως και δεν λαμβάνει υπόψη παρόμοια απασχόληση στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους, συνιστά παράβαση του άρθρου 48 της Συνθήκης και του άρθρου 7, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και είναι άκυρη βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 4, του κανονισμού αυτού, καθόσον θεσπίζει ή επιτρέπει προϋποθέσεις που συνεπάγονται διακρίσεις εις βάρος των εργαζομένων που έχουν την ιθαγένεια άλλου κράτους μέλους.

2) Μέχρις ότου τροποποιηθεί η συλλογική σύμβαση ούτως ώστε να εξαλειφθεί η δυσμενής διάκριση, το άρθρο 48 της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68, επιβάλλει να ισχύουν και για τον διακινούμενο εργαζόμενο τα πλεονεκτήματα που παρέχει η συλλογική σύμβαση, ούτως ώστε να αναγνωρίζεται ισότιμα η παρόμοια απασχόληση στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους.