YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
17 päivänä joulukuuta 1980 *

Asiassa 149/79,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Jean Amphoux, avustajana Aix-Marseille III -yliopiston oikeus- ja valtiotieteellisen tiedekunnan professori Louis Dubouis, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellinen neuvonantaja Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Belgian kuningaskunta, jota edustaa ulkoasiainministeri edustajanaan ulkoasiain-, ulkomaankauppa- ja kehitysyhteistyöministeriön johtaja Robert Hoebaer, prosessiosoite Luxemburgissa Belgian suurlähetystö, 4 rue des Girondins, résidence Champagne,

vastaajana,

jota tukee

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään Martin Seidel ja Eberhardt Grabitz, prosessiosoite Luxemburgissa Saksan liittotasavallan suurlähetystön kanslia, 20–22 avenue Emile-Reuter,

Ranskan tasavalta, asiamiehenään G. Giullaume ja vara-asiamiehenään P. Moreau Defarges, prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö, 2 rue Bertholet,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

Yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään Assistant Treasury Solicitor W. H. Godwin, prosessiosoite Luxemburgissa Ison-Britannian suurlähetystö, 28 boulevard Royal,

väliintulijoina,

jossa vaaditaan toteamaan, että Belgian kuningaskunta on jättänyt noudattamatta sille ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 mukaan kuuluvia jäsenyysvelvoitteita asettamalla kansalaisuuden ehdoksi sellaisiin toimiin pääsylle, jotka eivät kuulu ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti J. Mertens de Wilmars, jaostojen puheenjohtajat P. Pescatore ja T. Koopmans sekä tuomarit Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco ja A. Touffait,

julkisasiamies: H. Mayras,
kirjaaja: A. Van Houtte,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 28.9.1979 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Belgian kuningaskunta on "asettamalla tai sallimalla asettaa Belgian kansalaisuuden sellaisiin toimiin ottamisen ehdoksi, joita ei tarkoiteta perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdassa, jättänyt täyttämättä sille perustamissopimuksen 48 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annetun asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL N:o L 257, s. 2) nojalla kuuluvat velvollisuudet".

2 Komissio on perustellussa lausunnossaan ja kanteessaan viitannut yleisesti Société nationale des chemins de fer belges (SNCB) ja Société nationale des chemins de fer vicinaux (SNCV) -yhtiöiden tekemiin "erilaisiin työtarjouksiin", jotka koskevat kouluttamattomien työntekijöiden toimia, sekä Brysselin kaupungin ja Auderghemin kunnan "viime vuosina" julkaisemiin työtarjouksiin; komissio mainitsi ainoastaan esimerkinomaisesti eräitä näissä tarjouksissa tarkoitettuja toimia. Vasta yhteisöjen tuomioistuimen kirjallisen ja suullisen käsittelyn aikana pyytämien ja Belgian kuningaskunnan hallituksen toimittamien tietojen avulla sekä komission suullisen käsittelyn aikana antamien tietojen, joita Belgian hallitus ei kiistänyt, avulla oli mahdollista laatia täsmällinen luettelo kiistanalaisista toimista.

3 Annetuista tiedoista ilmenee, että kyse on SNCB:n osalta veturinkuljettajaoppilaan, lämmittäjän, ratatyömiehen, vaihdemiehen ja merkinantajan toimista; SNCV:n osalta kouluttamattomien työntekijöiden toimista; Brysselin kaupungin ja Auderghemin kunnan osalta sairaanhoitajien, lastenhoitajien, yövartijoiden, putkimiesten, puuseppien, sähköasentajien, puutarha-apulaisten, arkkitehtien ja tarkastajien toimista. Asian valmistelun aikana koottujen tietojen avulla ei kuitenkaan ollut mahdollista saada tarkkaa käsitystä niistä tehtävistä, jotka sisältyvät toimiin, joista oli voitu laatia täsmällinen luettelo.

4 Edellä mainitut julkisyhteisöt ja muut yhteisöt tarjosivat näitä toimia tosiasiallisesti vuosina 1973–1977 julkisilla ilmoituksilla ja lehti-ilmoituksilla, ja ilmoituksissa määrättiin yhdeksi työhön ottamisen ehdoksi Belgian kansalaisuus.

5 Komissio ilmoitti 21.11.1978 Belgian kuningaskunnan hallitukselle lähettämässään kirjeessä "pitävänsä tällaista menettelyä ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annetun asetuksen (ETY) N:o 1612/68 kanssa yhteensoveltumattomana" ja aloitti ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen menettelyn jäsenvaltiota vastaan.

6 Belgian kuningaskunnan pysyvä edustusto vastasi 15.1.1979 päivätyssä kirjeessään erityisesti, että

- kiistanalainen kansalaisuusehto vastaa Belgian valtiosäännön 6 pykälän 2 momentin säännöksiä, joiden mukaan "siviili- ja sotilastehtäviin voidaan hyväksyä ainoastaan - - belgialaisia, lukuun ottamatta poikkeuksia, jotka voidaan yksittäistapauksissa vahvistaa lailla"

- komission perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdalle antamasta tulkinnasta seuraa, että on joka tapauksessa välttämätöntä erotella jokaisen hallinnollisen yksikön sisällä toimet, joihin kuuluu osallistumista julkisen vallan käyttöön niistä toimista, joihin sitä ei kuulu; tämä tuo esiin ongelman, johon olisi löydettävä ratkaisu kaikkien jäsenvaltioiden osalta yhteisön tasolla.

7 Komissio totesi, ettei se voi hyväksyä tällaisia Belgian hallituksen perusteluja. Komissio antoi perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti perustellun lausunnon 2.4.1979, jossa korostettiin muun muassa, että

- Belgian kuningaskunta ei voi vedota valtiosääntönsä 6 pykälän 2 momenttiin oikeuttaakseen sellaiset työhön pääsyä koskevat käytännöt, joista sitä syytetään

- perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohtaan sisältyvässä poikkeuslausekkeessa tarkoitetaan ainoastaan toimia, joiden suorittaminen merkitsee tosiasiassa osallistumista julkisen vallan käyttöön eli toimia, joihin sisältyy päätösvaltaa yksityisiin oikeussubjekteihin nähden tai joihin liittyy kansallisia etuja sekä erityisesti toimia, jotka koskevat valtion sisäistä tai ulkoista turvallisuutta

- poikkeuslausekkeen soveltamiseksi vaadittavat edellytykset eivät täyty sellaisten toimien osalta, joita kyseisissä työtarjouksissa tarkoitetaan.

8 Koska Belgian kuningaskunta ei noudattanut perusteltua lausuntoa komission asettamassa määräajassa, komissio nosti 27.9.1979 nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

9 Perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdassa määrätään, että "tämän artiklan määräykset eivät koske julkishallinnon palvelussuhteita".

10 Määräyksessä jätetään saman artiklan kolmen ensimmäisen kohdan soveltamisalan ulkopuolelle useita sellaisia palvelussuhteita, joihin liittyy suoraan tai välillisesti julkisen vallan käyttäminen ja sellaisten tehtävien hoitaminen, joiden tarkoituksena on turvata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleiset edut. Tällaiset palvelussuhteet edellyttävät nimittäin niissä olevien henkilöiden erityistä solidaarisuussuhdetta valtioon sekä sellaista oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuutta, joka on kansalaisuussiteen perustana.

11 Perustamissopimuksen 48 artiklan kolmessa ensimmäisessä kohdassa määrättyihin liikkumisvapauden ja tasa-arvoisen kohtelun periaatteisiin saman artiklan 4 kohdassa tehdyn poikkeuksen ulottuvuus on määritettävä ottaen huomioon 48 artiklan 4 kohdan tavoite. Perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan soveltamisalan määritykseen liittyy kuitenkin erityisiä ongelmia, jotka johtuvat siitä, että useissa jäsenvaltioissa julkinen valta on ottanut hoitaakseen taloudellisia ja sosiaalisia tehtäviä tai osallistuu toimintaan, jota ei voida rinnastaa tyypillisiin julkishallinnon tehtäviin mutta joka kuitenkin luonteensa puolesta kuuluu perustamissopimuksen soveltamisalaan. Näin ollen 48 artiklan 4 kohdassa määrätyn poikkeuksen laajentaminen koskemaan sellaisia toimia, jotka kuuluvat valtioille tai muille julkisyhteisöille mutta joihin ei kuitenkaan sisälly minkäänlaista osallistumista varsinaiseen julkishallintoon kuuluvien tehtävien hoitoon, johtaisi siihen, että perustamissopimuksen periaatteiden soveltamisalan ulkopuolelle jäisi huomattavan monia palvelussuhteita ja että jäsenvaltioiden välille syntyisi epätasa-arvoa valtion ja tiettyjen talouselämän alojen organisaatioille ominaisten erojen vuoksi.

12 Näin ollen on tutkittava, voidaanko kanteessa tarkoitetut toimet liittää 48 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun julkishallinnon käsitteeseen, jota on tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti koko yhteisössä. On myönnettävä, että edellä mainittujen erotteluperusteiden soveltamiseen konkreettisissa tapauksissa liittyy arviointi- ja rajausongelmia. Edellä kerrotusta seuraa, että määrittely riippuu siitä, ovatko kyseiset toimet julkishallinnolle tyypillisiä erityistoimintoja sikäli kuin siihen kuuluu julkisen vallan käyttöä ja vastuuta valtion yleisten etujen turvaamisesta.

13 Vaikka niiden viranomaisten tarjoamien toimien osalta, jotka eivät kuulu 48 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan, vaaditaan jonkin toisen jäsenvaltion työntekijältä, samoin kuin oman maan työntekijältä, kaikkien toimeen ottamisen edellytysten täyttämistä erityisesti vaaditun ammattitaidon ja -pätevyyden osalta, ei työntekijää voida asetuksen (ETY) N:o 1612/68 ja 48 artiklan kolmen ensimmäisen kohdan mukaan sulkea kyseisten toimien ulkopuolelle ainoastaan kansalaisuutensa perusteella.

14 Belgian hallituksen esittämän ja väliintulijoiden tukeman väitteen mukaan perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan poikkeuslausekkeen yleiseen soveltamisalaan kuuluvat kaikki jäsenvaltion hallinnon toimet; väitteensä tueksi hallitus vetoaa asetuksen (ETY) N:o 1612/68 8 artiklan erityissäännöksiin, joiden mukaan toisen jäsenvaltion työntekijältä "voidaan evätä kuitenkin osallistuminen julkisoikeudellisten elinten hallintoon sekä julkisoikeudellisesti säädetyn tehtävän hoitamiseen".

15 Tällä säännöksellä ei suinkaan voida tukea Belgian hallituksen väitettä, vaan sillä päin vastoin vahvistetaan 48 artiklan 4 kohdasta edellä esitettyä tulkintaa. Kuten Belgian hallitus itsekin myöntää, edellä mainitulla 8 artiklalla ei pyritä estämään muiden jäsenvaltioiden työntekijöitä pääsemästä tiettyihin toimiin, vaan sillä voidaan ainoastaan estää kyseisiä työntekijöitä joissain tilanteissa pääsemästä tiettyihin tehtäviin, joihin kuuluu osallistumista julkisen vallan käyttöön; tällaisia ovat Belgian hallituksen itsensä mainitsemien esimerkkien mukaan tehtävät, joihin sisältyy "ammattiyhdistysedustajien jäsenyys lukuisten talouselämään vaikuttavien julkisoikeudellisten elinten hallituksissa".

16 Belgian hallitus toteaa lisäksi, että tiettyjen jäsenvaltioiden valtiosäännössä viitataan nimenomaan julkishallinnon palvelussuhteisiin liittyvään ongelmaan, ja periaatteena on muiden kuin omien kansalaisten sulkeminen niiden ulkopuolelle, mahdollisia poikkeuksia lukuun ottamatta. Tällainen merkitys on myös Belgian valtiosäännön 6 pykälällä, jonka mukaan "ainoastaan" belgialaisia "voidaan hyväksyä siviili- ja sotilastehtäviin, lukuun ottamatta poikkeuksia, jotka voidaan yksittäistapauksissa vahvistaa". Belgian hallitus on itse ilmoittanut, ettei se kiistä sitä, että "yhteisön säännöt ovat ensisijaisia kansallisiin sääntöihin nähden"; se arvioi kuitenkin, että jäsenvaltioiden valtiosääntöjen samankaltaisuuksien pitäisi olla tulkintakeino, jonka avulla selvennetään 48 artiklan 4 kohdan merkitystä ja torjutaan komission kyseisestä säännöksestä tekemä tulkinta, joka aiheuttaisi ristiriitaa suhteessa viitattuihin valtiosääntöoikeudellisiin säännöksiin.

17 Ranskan hallitus on esittänyt samansisältöisen väitteen kiinnittäessään huomiota Ranskan julkishallinnon palvelussuhteita koskevassa lainsäädännössä sovellettaviin periaatteisiin. Niissä lähdetään kokonaisnäkemyksestä, jonka mukaan kaikkiin valtion, kuntien tai muiden julkisyhteisöjen julkishallinnon palvelussuhteisiin pääsemiseksi edellytetään Ranskan kansalaisuutta, eikä kyseisen toimen luonnetta ja ominaisuuksia ole mahdollista erotella.

18 Työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien säännösten ja määräysten järjestelmässä 48 artiklan 4 kohdan tehtävänä on ottaa huomioon edellä mainitun kaltaisten säännösten olemassaolo. Kuten Ranskan hallituksen kirjelmässä myönnetään, ei 48 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun käsitteen "julkishallinnon palvelussuhteet" rajaamista voida kuitenkaan jättää täysin jäsenvaltioiden arvioitavaksi.

19 Riippumatta siitä, että Belgian valtiosäännössä ei suljeta pois mahdollisuutta poiketa yleisestä edellytyksestä, jonka mukaan on palvelussuhteessa olevan henkilön oltava Belgian kansalainen, on syytä todeta, kuten yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti korostanut oikeuskäytännössään, että kansallisen oikeusjärjestyksen säännösten käyttäminen yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten ulottuvuuden rajoittamiseen vahingoittaisi yhteisön oikeuden yhtenäisyyttä ja tehokkuutta, eikä sitä näin ollen voida hyväksyä. Tätä yhteisön olemassaolon kannalta perustavanlaatuista periaatetta on sovellettava myös perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan ulottuvuutta ja rajoja määritettäessä. On totta, että tässä määräyksessä otetaan huomioon jäsenvaltioiden oikeutettu intressi varata omille kansalaisilleen kaikki sellaiset toimet, jotka liittyvät julkisen vallan käyttöön ja yleisen edun turvaamiseen. Samalla on kuitenkin estettävä, ettei työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun liittyvien perustamissopimuksen määräysten tehokasta vaikutusta (*effet utile*) ja ulottuvuutta rajoiteta tulkitsemalla julkishallinnon käsitettä ainoastaan kansallisen oikeuden perusteella ja siten, että yhteisön sääntöjen soveltaminen estyy.

20 Belgian ja Ranskan hallitukset väittävät myös, että ulkomaalaisten työntekijöiden sulkeminen sellaisten toimien ulkopuolelle, joihin ei alun perin sisälly julkisen vallan käyttöä, on tarpeen erityisesti silloin, kun työhön ottaminen tapahtuu virkamiesoikeudellisilla perusteilla ja kun viranhaltijat pyrkivät uralle, joihin liittyy mahdollisuus päästä ylempiin virkoihin ja varsinaisiin julkisen vallan tehtäviin. Saksan ja Ison-Britannian hallitukset lisäävät, että poissulkemista edellyttää myös se seikka, että eri toimipaikkoihin määräämisen joustavuus on tyypillistä julkishallinnolle, ja tästä seuraa, että työntekijän tehtävät ja vastuu voivat vaihtua paitsi ylennyksen vuoksi myös sen vuoksi, että hänet siirretään toisiin tehtäviin samassa yksikössä tai toiseen samantasoiseen yksikköön.

21 Näissä vastaväitteissä ei kuitenkaan ole otettu huomioon, että 48 artiklan 4 kohdassa, jossa tarkoitetaan palvelussuhteita, joihin sisältyy julkisen vallan käyttämistä ja valtion yleisten etujen turvaamiseen liittyvien tehtävien hoitamista, annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus varata asianmukaisin säännöin omille kansalaisilleen pääsy sellaisiin toimiin, joihin liittyy tällaista valtaa tai vastuuta samalla virkauralla, samassa yksikössä tai samassa virkaryhmässä.

22 Saksan hallituksen tältä osin esittämässä väitteessä, jonka mukaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisten sulkeminen julkishallinnon tiettyjen ylennysten ja virkasiirtojen ulkopuolelle aiheuttaisi syrjintää kyseisessä hallinnossa, ei oteta huomioon sitä, että Saksan hallituksen 48 artiklan 4 kohdasta esittämällä

tulkinnalla, jonka tavoitteena on sulkea muiden jäsenvaltioiden kansalaiset kaikkien julkishallinnon palvelussuhteiden ulkopuolelle, rajoitettaisiin näiden kansalaisten oikeuksia enemmän kuin on tarpeen tämän määräyksen, siten kuin sitä on edellä esitetyn perusteella tulkittava, tavoitteiden turvaamiseksi.

23 Yhteisöjen tuomioistuin katsoo yleisesti ottaen, että oikeudenkäyntiasiakirjoihin ja osapuolten kirjallisen ja suullisen käsittelyn aikana toimittamiin asiakirjoihin sisältyvien tietojen avulla ei voida arvioida riittävän varmasti riidanalaisiin toimiin sisältyvien tehtävien todellista laatua siten, että edellä esitetyn perusteella voitaisiin todeta, mitkä näistä toimista ovat sellaisia, jotka eivät kuulu perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun julkishallinnon käsitteen soveltamisalaan.

24 Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin katsoo, ettei se voi ottaa asian tässä vaiheessa kantaa Belgian hallituksen väitettyyn jäsenyysvelvoitteiden täyttämättä jättämiseen. Niinpä yhteisöjen tuomioistuin pyytää komissiota ja Belgian kuningaskuntaa aloittamaan uudestaan riidanalaisen kysymyksen tarkastelun ottaen huomioon edellä esitetyn sekä ilmoittamaan tuomioistuimelle, yhdessä tai erikseen ja tietyn määräajan kuluessa, joko sopimastaan riidanalaisen kysymyksen ratkaisusta taikka omista näkemyksistään, joissa on otettu huomioon tästä tuomiosta johtuvat oikeudelliset seikat. Väliintulijoille annetaan tilaisuus esittää huomautuksensa kyseisestä kertomuksesta tai kyseisistä kertomuksista sopivana ajankohtana.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ennen komission nostaman, jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä koskevan kanteen ratkaisemista antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Komissio ja Belgian kuningaskunta tarkastelevat riidanalaista kysymystä uudelleen tämän tuomion oikeudellisten seikkojen perusteella ja ilmoittavat yhteisöjen tuomioistuimelle tarkastelun tulokset ennen 1.7.1981. Tuomioistuin antaa lopullisen ratkaisunsa kyseisen päivän jälkeen.**

2) **Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.**

Mertens de Wilmars Pescatore Koopmans

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä joulukuuta 1980.

A. Van Houtte
kirjaaja

J. Mertens de Wilmars
presidentti