DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
12. marts 1998 *

I sag C-187/96,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Maria Patakia, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Hellenske Republik ved kommitteret Ioanna Galani-Maragkoudaki, bistået af forskningsmedarbejder Stamatina Vodina, begge Sekretariatet for EF-ret, Udenrigsministeriet, og med valgt adresse i Luxembourg på Grækenlands Ambassade, 117, Val Sainte-Croix,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter fællesskabsretten, nærmere bestemt forpligtelserne efter EF-traktatens artikel 5 og 48 samt artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), da Den Hellenske Republik ved anvendelse af retsforskrifter eller en administrativ praksis udelukker, at der ved tildeling af anciennitetsforbedring og lønmæssig indplacering af en arbejdstager, som er ansat i den græske offentlige administration, tages hensyn til tidligere ansættelser i den offentlige administration i en anden medlemsstat udelukkende af den grund, at der ikke har været tale om ansættelser i den græske offentlige administration,

* Processprog: græsk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne M. Wathelet, D. A. O. Edward (refererende dommer), P. Jann og L. Sevón,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 20. november 1997,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. december 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 3. juni 1996 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter fællesskabsretten, nærmere bestemt forpligtelserne efter EF-traktatens artikel 5 og 48 samt artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens fri bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), da Den Hellenske Republik ved anvendelse af retsforskrifter eller en administrativ praksis udelukker, at der ved tildeling af anciennitetsforbedring og lønmæssig indplacering af en arbejdstager, som er ansat i den græske offentlige administration, tages hensyn til tidligere ansættelser i den offentlige administration i en anden medlemsstat udelukkende af den grund, at der ikke har været tale om ansættelser i den græske offentlige administration.

De relevante retsregler

2 Artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1612/68 bestemmer følgende:

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

3 Artikel 16, stk. 1, i den græske lov nr. 1505/84 om lønmæssig indplacering af ansatte i den offentlige administration, som ændret ved lov nr. 1810/88 (herefter »de omtvistede lovbestemmelser«), er sålydende:

»Ansættelsesperioder, som giver ret til lønforhøjelse og anciennitetsforbedring

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Ifølge artikel 3 i den særlige kollektive overenskomst nr. 128 af 10. oktober 1989 gælder de nævnte bestemmelser også for personer, som i medfør af en privatretlig kontrakt er ansat i den offentlige sektor eller hos offentligretlige juridiske personer.

Den administrative procedure

5 Kommissionen blev bekendt med de omtvistede lovbestemmelser i kraft af en klage fra en privatperson med græsk statsborgerskab, som siden april 1986 har arbejdet som musiker i Thessalonikis orkester, der er en offentligretlig juridisk person, og med hvem den pågældende har indgået en privatretlig kontrakt. Samme person havde tidligere arbejdet i fem år ved l'orchestre municipal de Nice (Frankrig).

6 I klagen havde den pågældende besværet sig over, at de græske myndigheder i forbindelse med afgørelsen om lønmæssig indplacering og tildeling af anciennitetsforbedring havde nægtet at tage hensyn til den femårsperiode, hvorunder han havde arbejdet i Frankrig, og som ville være blevet medregnet, hvis han havde arbejdet ved et kommunalt orkester i Grækenland.

7 Ved skrivelse af 13. november 1991 udbad Kommissionen sig oplysninger hos de græske myndigheder vedrørende de forhold, som var omhandlet i klagen. De græske myndigheder svarede, at den arbejdsperiode, som den pågældende havde tilbagelagt i Frankrig, ikke var blevet taget i betragtning, fordi det var i strid med de omtvistede lovbestemmelser.

8 Da Kommissionen fandt, at disse lovbestemmelser var i strid med fællesskabsretten, tilsendte den Den Hellenske Republik en åbningsskrivelse af 5. oktober 1993, hvori den opfordrede den til at fremsætte sine bemærkninger inden to måneder.

9 Da Kommissionen ikke fandt det svar, som den modtog ved en skrivelse af 10. marts 1994 overbevisende, tilstillede den Den Hellenske Republik en begrundet udtalelse den 18. maj 1995, hvori den opfordrede den til at efterkomme udtalelsen inden to måneder efter meddelelsen herom.

10 I en skrivelse af 24. august 1995 gentog Den Hellenske Republik sin opfattelse om, at de omtvistede bestemmelser hverken havde til formål at forskelsbehandle græske statsborgere indbyrdes eller at forskelsbehandle græske arbejdstagere og arbejdstagere fra de øvrige medlemsstater, og at bestemmelserne under alle omstændigheder ikke havde nogen diskriminerende virkning.

11 Da Den Hellenske Republik ikke efterkom den begrundede udtalelse inden udløbet af den herfor fastsatte frist, anlagde Kommissionen den foreliggende sag.

Realiteten

12 Kommissionen har under sagen gjort gældende, at de omtvistede lovbestemmelser på to punkter strider mod princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, der er fastslået såvel i traktatens artikel 48 som i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1612/68.

13 For det første er de omtvistede lovbestemmelser ganske vist efter deres ordlyd »neutrale«, men de medfører efter Kommissionens opfattelse i realiteten en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Lovbestemmelserne er nemlig egnet til navnlig at stille vandrende arbejdstagere ringere, da disse nægtes medregning af de ansættelsesperioder, som de har tilbagelagt i den offentlige administra-

tion i andre medlemsstater udelukkende af den grund, at ansættelsesperioderne ikke er tilbagelagt i den græske offentlige administration.

14 For det andet udgør dette kategoriske afslag på at medregne de pågældende perioder efter Kommissionens opfattelse en hindring for den frie bevægelighed for græske arbejdstagere, da det også kan afskrække disse arbejdstagere fra at gøre brug af deres ret til fri bevægelighed.

15 Heroverfor har Den Hellenske Republik anført, at problemet om ligestilling af ansættelsesperioder, som er tilbagelagt i den offentlige administration i en anden medlemsstat, med ansættelsesperioder, som er tilbagelagt i den græske administration, alene kan løses gennem vedtagelsen af fællesskabsregler.

16 Efter Den Hellenske Republiks opfattelse er det dels ikke let at afgøre, om der foreligger en beskæftigelse i en anden medlemsstats offentlige administration, da grænsen mellem den offentlige og private sektor varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Dels kan det i praksis volde vanskeligheder at sammenligne de opgaver, som en arbejdstager har udført i to medlemsstaters offentlige administration.

17 Vedrørende det anførte bemærkes indledningsvis, at undtagelsen i traktatens artikel 48, stk. 4 — hvorefter bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke gælder for »ansættelser i den offentlige administration« — ikke finder anvendelse i dette tilfælde, da bestemmelsen alene fastsætter, at en medlemsstat kan udelukke andre medlemsstaters statsborgere fra visse stillinger i den offentlige administration (dom af 13.11.1997, sag C-248/96, Grahame og Hollanders, Sml. I, s. 6407, præmis 32). Denne undtagelse vedrører ikke omstændigheder, som en medlemsstat kan tage hensyn til ved fastlæggelsen af lønvilkårene for en arbejdstager, som allerede har fået adgang til at arbejde i den pågældende medlemsstats offentlige administration.

18 Endvidere bemærkes, at ligebehandlingsprincippet i såvel traktatens artikel 48 som artikel 7 i forordning nr. 1612/68 ifølge Domstolens faste praksis ikke alene forbyder åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (jf. navnlig dom af 27.11.1997, sag C-57/96, Meints, Sml. I, s. 6689, præmis 44).

19 En national retsforskrift må, medmindre den er objektivt begrundet og står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål, anses for at medføre indirekte forskelsbehandling, når den efter selve sin karakter er egnet til i højere grad at berøre vandrende end indenlandske arbejdstagere og dermed risikerer navnlig at stille de vandrende arbejdstagere ringere (ovennævnte Meints-dom, præmis 45).

20 Det fremgår klart af sagens akter, at de omtvistede lovbestemmelser — i hvert fald som disse bestemmelser anvendes i praksis — helt udelukker, at der ved den lønmæssige indplacering af en arbejdstager og ved tildelingen af en anciennitetsforbedring medregnes ansættelsesperioder, som den pågældende har tilbagelagt i den offentlige administration i en anden medlemsstat end Den Hellenske Republik, hvorimod der i visse tilfælde medregnes ansættelsesperioder tilbagelagt i den græske administration.

21 Denne bestemmelse, der klart er til skade for vandrende arbejdstagere, som har udøvet en del af deres beskæftigelse i den offentlige administration i en anden medlemsstat end Den Hellenske Republik, kan være i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 48 og i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1612/68.

22 Uanset at der ikke er vedtaget særlige fællesskabsbestemmelser på dette punkt, påhviler det følgelig Den Hellenske Republik efter anmodning fra den pågældende

at afgøre, om den ansættelse, som denne har haft i en anden medlemsstat, kan ligestilles med en ansættelse i den græske administration, som medregnes ved den lønmæssige indplacering og ved tildelingen af en anciennitetsforbedring. Den omstændighed, at den pågældende medlemsstat finder, at det i praksis er vanskeligt at foretage denne sammenligning, kan under ingen omstændigheder retfærdiggøre, at medlemsstaten helt afviser at foretage en sådan sammenligning.

23 Da Den Hellenske Republik ikke har fremført andre forhold, der objektivt kan retfærdiggøre den diskriminerende behandling af vandrende arbejdstagere, som Kommissionen har påtalt, må det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter fællesskabsretten, nærmere bestemt forpligtelserne efter traktatens artikel 48 og artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1612/68, da den ved anvendelse af retsforskrifter eller en administrativ praksis udelukker, at der ved tildeling af anciennitetsforbedring og lønmæssig indplacering af en arbejdstager, som er ansat i den græske offentlige administration, tages hensyn til tidligere ansættelser i den offentlige administration i en anden medlemsstat udelukkende af den grund, at der ikke har været tale om ansættelser i den græske offentlige administration.

Sagens omkostninger

24 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Hellenske Republik har tabt sagen, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at den tilpligtes at betale sagens omkostninger, pålægges sagsøgte omkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter fællesskabsretten, nærmere bestemt forpligtelserne efter EF-traktatens artikel 48 og artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, da den ved anvendelse af retsforskrifter eller en administrativ praksis udelukker, at der ved tildeling af anciennitetsforbedring og lønmæssig indplacering af en arbejdstager, som er ansat i den græske offentlige administration, tages hensyn til tidligere ansættelser i den offentlige administration i en anden medlemsstat udelukkende af den grund, at der ikke har været tale om ansættelser i den græske offentlige administration.**

2) **Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger.**

Gulmann Wathelet Edward

Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. marts 1998.

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling