ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 12ης Μαρτίου 1998 *

Στην υπόθεση C-187/96,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τη Μαρία Πατακιά, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Ελληνικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από την Ιωάννα Γαλάνη-Μαραγκουδάκη, βοηθό ειδικό νομικό σύμβουλο στην ειδική νομική υπηρεσία Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του Υπουργείου Εξωτερικών, επικουρούμενη από τη Σταματίνα Βώδινα, ειδική επιστημονική συνεργάτιδα στην ίδια υπηρεσία, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Ελλάδος, 117, Val Sainte-Croix,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωρισθεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, αποκλείοντας, με κανονιστικές ρυθμίσεις ή διοικητική πρακτική, τη λήψη υπόψη — για τη χορήγηση χρονοεπιδόματος και τη μισθολογική κατάταξη ενός εργαζομένου που απασχολείται σε ελληνική δημόσια υπηρεσία — της προηγούμενης υπηρεσίας του που πραγματοποιήθηκε σε δημόσια υπηρεσία άλλου κράτους μέλους, εκ μόνου του λόγου ότι η προϋπηρεσία αυτή δεν εκτελέσθηκε σε εθνική δημόσια υπηρεσία, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο και ειδικότερα από τις διατάξεις των άρθρων 5 και 48 της Συνθήκης ΕΚ και του άρθρου 7, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33),

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους C. Gulmann, πρόεδρο τμήματος, M. Wathelet, D. A. O. Edward (εισηγητή), P. Jann και L. Sevón, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: D. Ruiz-Jarabo Colomer
γραμματέας: H. von Holstein, βοηθός γραμματέας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 20ής Νοεμβρίου 1997,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 11ης Δεκεμβρίου 1997,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 3 Ιουνίου 1996, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ, προσφυγή που έχει ως αντικείμενο να αναγνωρισθεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, αποκλείοντας, με κανονιστικές ρυθμίσεις ή διοικητική πρακτική, τη λήψη υπόψη — για τη χορήγηση χρονοεπιδόματος και τη μισθολογική κατάταξη ενός εργαζομένου που απασχολείται σε ελληνική δημόσια υπηρεσία — της προηγούμενης υπηρεσίας του που πραγματοποιήθηκε σε δημόσια υπηρεσία άλλου κράτους μέλους, εκ μόνου του λόγου ότι η προϋπηρεσία αυτή δεν εκτελέσθηκε σε εθνική δημόσια υπηρεσία, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο και ειδικότερα από τις διατάξεις των άρθρων 5 και 48 της Συνθήκης ΕΚ και του άρθρου 7, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33).

Το νομικό πλαίσιο

2 Το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68 ορίζει:

«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 και εργασίας, ιδίως όσον αφορά την αμοιβή, την απόλυση, την επαγγελματική επανένταξη ή την επαναπασχόληση αν έχει καταστεί άνεργος.»

3 Το άρθρο 16, παράγραφος 1, του ελληνικού νόμου 1505/84, σχετικά με το μισθολόγιο προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο 1810/88 (στο εξής: επίδικη νομοθεσία), ορίζει:

«Υπηρεσία για μισθολογική εξέλιξη και χρονοεπίδομα

1. Ως υπηρεσία για την εξέλιξη των υπαλλήλων στα μισθολογικά κλιμάκια του άρθρου 3, τη χορήγηση του επιδόματος χρόνου υπηρεσίας του άρθρου 9 και τον προσδιορισμό των αποδοχών των υπαλλήλων της παραγράφου 2 του άρθρου 15 του νόμου αυτού υπολογίζεται:

α) Η υπηρεσία που προσφέρθηκε στο Δημόσιο ή σε ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ με σχέση δημοσίου δικαίου.

β) Η προϋπηρεσία των υπαλλήλων σε υπηρεσίες της προηγούμενης περίπτωσης α΄ με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, εφόσον αναγνωρίζεται συντάξιμη από τον οικείο συνταξιοδοτικό φορέα ή έχει ληφθεί υπόψη για τη βαθμολογική ή με οποιοδήποτε τρόπο μισθολογική εξέλιξη του υπαλλήλου.

γ) Η προϋπηρεσία των υπαλλήλων σε ΝΠΙΔ η οποία έχει ληφθεί υπόψη, βάσει ειδικών διατάξεων, για διορισμό ή ένταξη ή βαθμολογική ή με οποιοδήποτε τρόπο μισθολογική εξέλιξη ή αναγνωρίζεται ως συντάξιμη από τον οικείο συνταξιοδοτικό φορέα, (...) η προϋπηρεσία των εκπαιδευτικών σε σχολεία της Κύπρου και ισότιμα ελληνικά σχολεία του εξωτερικού, καθώς και χρόνος μέχρι οκτώ έτη, εφόσον από τις οικείες διατάξεις απαιτείται ως προσόν διορισμού. Το προσόν αυτό μπορεί να αναφέρεται ή σε συγκεκριμένη προϋπηρεσία ή σε απόκτηση ειδικότητας ή εμπειρίας.

δ) Η προϋπηρεσία που έχει προσφερθεί με την ιδιότητα μόνιμου, εθελοντή ή ανακαταταγμένου στρατιωτικού στις Ένοπλες Δυνάμεις, τα Σώματα Ασφαλείας και το Λιμενικό Σώμα, μετά την αφαίρεση του χρόνου που θα υπηρετούσε ο υπάλληλος ως κληρωτός και έφεδρος εάν δεν είχε καταταγεί ως στρατιωτικός (μόνιμος, εθελοντής ή ανακαταταγμένος).

ε) Προϋπηρεσία που μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος είχε ληφθεί υπόψη ως ουσιαστικό προσόν διορισμού (...).

στ) Ο χρόνος υπηρεσίας στις σοσιαλιστικές χώρες των επαναπατριζομένων πολιτικών προσφύγων.

ζ) Η προϋπηρεσία των εκπαιδευτικών λειτουργών σε σχολεία της ιδιωτικής εκπαίδευσης.»

4 Δυνάμει του άρθρου 3 της ειδικής συλλογικής συμβάσεως εργασίας 128 της 10ης Οκτωβρίου 1989, οι διατάξεις αυτές εφαρμόζονται και στο προσωπικό που απασχολείται στο Δημόσιο και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου.

Η προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασία

5 Η Επιτροπή πληροφορήθηκε για την ύπαρξη της επίδικης νομοθεσίας κατόπιν καταγγελίας ενός ιδιώτη, ελληνικής ιθαγενείας, ο οποίος, από τον Απρίλιο του 1986, εργάζεται ως μουσικός στην Κρατική Ορχήστρα Θεσσαλονίκης, νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, με την οποία τον συνδέει σύμβαση ιδιωτικού δικαίου. Ο ενδιαφερόμενος είχε εργαστεί προηγουμένως επί πενταετία στη Δημοτική Ορχήστρα Νίκαιας (Γαλλία).

6 Η καταγγελία του ενδιαφερομένου αφορούσε την άρνηση των αρμοδίων ελληνικών αρχών να λάβουν υπόψη, για τη μισθολογική του κατάταξη και για τη χορήγηση χρονοεπιδόματος, την πενταετή προϋπηρεσία του στη Γαλλία, ενώ η ίδια αυτή προϋπηρεσία θα συνυπολογιζόταν, αν την είχε διανύσει σε δημοτική ορχήστρα στην Ελλάδα.

7 Με επιστολή της 13ης Νοεμβρίου 1991, η Επιτροπή ζήτησε από τις ελληνικές αρχές πληροφορίες σχετικά με τα στοιχεία που προέκυπταν από την καταγγελία. Οι εν λόγω αρχές απάντησαν ότι η προϋπηρεσία του ενδιαφερομένου στη Γαλλία δεν είχε ληφθεί υπόψη, διότι τυχόν αναγνώρισή της θα αντέβαινε προς την επίδικη νομοθεσία.

8 Η Επιτροπή, κρίνοντας την εν λόγω ρύθμιση αντίθετη προς τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου, απηύθυνε, με επιστολή της 5ης Οκτωβρίου 1993, στην Ελληνική Δημοκρατία έγγραφη όχληση, καλώντας την να υποβάλει τις παρατηρήσεις της εντός διμήνου.

9 Η Επιτροπή, μη πειθόμενη από την απάντηση που της δόθηκε με επιστολή της 10ης Μαρτίου 1994, της απηύθυνε στις 18 Μαΐου 1995 αιτιολογημένη γνώμη, καλώντας την να συμμορφωθεί με αυτήν εντός διμήνου από την κοινοποίησή της.

10 Με επιστολή της 24ης Αυγούστου 1995, η Ελληνική Δημοκρατία επανέλαβε την άποψή της ότι οι επίδικες διατάξεις δεν αποσκοπούσαν στη δημιουργία διακρίσεων μεταξύ Ελλήνων υπηκόων ούτε μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών εργαζομένων και ότι, εν πάση περιπτώσει, δεν παρήγαν δυσμενείς διακρίσεις.

11 Μετά την πάροδο της προθεσμίας που είχε τάξει για τη συμμόρφωση της Ελληνικής Δημοκρατίας προς την αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

Επί της ουσίας

12 Η Επιτροπή φρονεί ότι η επίδικη νομοθεσία αντιβαίνει προς την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων που διατυπώνεται στο άρθρο 48 της Συνθήκης και στο άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68, και τούτο για δύο λόγους.

13 Πρώτον, έστω και αν η επίδικη νομοθεσία εμφανίζεται «ουδέτερη» στη διατύπωσή της, ενέχει στην πραγματικότητα διάκριση στηριζόμενη εμμέσως στην ιθαγένεια. Ειδικότερα, οι διατάξεις της νομοθεσίας αυτής θα μπορούσαν να περιαγάγουν σε δυσμενέστερη θέση ειδικά τους διακινουμένους εργαζομένους, εφόσον τους αρνείται την αναγνώριση της προϋπηρεσίας που έχουν

διανύσει στη δημόσια διοίκηση άλλων κρατών μελών, για τον μόνο λόγο ότι η προϋπηρεσία αυτή δεν έχει διανυθεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

14 Δεύτερον, η απόλυτη αυτή άρνηση αναγνωρίσεως αυτού του χρόνου προϋπηρεσίας αποτελεί εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των Ελλήνων εργαζομένων, κατά το μέτρο που θα μπορούσε να τους αποτρέψει εξ ίσου από την άσκηση της εν λόγω ελευθερίας.

15 Η Ελληνική Δημοκρατία φρονεί ότι το πρόβλημα της εξομοιώσεως αυτού του χρόνου προϋπηρεσίας που διανύεται στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους προς τον διανυόμενο στην ελληνική δημόσια διοίκηση μπορεί να λυθεί μόνο με τη θέσπιση κοινοτικών διατάξεων.

16 Ειδικότερα, αφενός δεν είναι πάντοτε εύκολο να προσδιορισθεί αν η απασχόληση σε άλλο κράτος μέλος συνιστά απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, εφόσον τα όρια μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα διαφέρουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Αφετέρου μπορούν να ανακύψουν δυσχέρειες στην πράξη κατά τη σύγκριση μεταξύ των καθηκόντων που έχει ασκήσει ένας εργαζόμενος στη δημόσια διοίκηση δύο κρατών μελών.

17 Προκαταρκτικώς, υπενθυμίζεται ότι η παρέκκλιση του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης — κατά την οποία οι διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων «δεν εφαρμόζονται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση» — δεν τυγχάνει εν προκειμένω εφαρμογής, εφόσον η διάταξη αυτή προβλέπει απλώς τη δυνατότητα των κρατών μελών να αποκλείουν την πρόσβαση υπηκόων άλλων κρατών μελών σε ορισμένες θέσεις της δημοσίας διοικήσεως (απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1997, C-248/96, Grahame και Hollanders, Συλλογή 1997, σ. I-6407, σκέψη 32). Η εξαίρεση δεν αφορά τα στοιχεία τα οποία λαμβάνει υπόψη ένα κράτος μέλος όταν καθορίζει τους όρους των αποδοχών ενός εργαζομένου στον οποίον έχει ήδη επιτρέψει την πρόσβαση στη δημόσια διοίκησή της.

18 Ακολούθως, κατά πάγια νομολογία, η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, η οποία προβλέπεται τόσο στο άρθρο 48 της Συνθήκης όσο και στο άρθρο 7 του κανονισμού 1612/68, απαγορεύει όχι μόνον τις εμφανείς διακρίσεις λόγω ιθαγενείας, αλλά και κάθε μορφή συγκεκαλυμμένης διακρίσεως, η οποία, κατ' εφαρμογήν άλλων κριτηρίων διακρίσεως, καταλήγει στην πράξη στο ίδιο αποτέλεσμα (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 1997, C-57/96, Meints, Συλλογή 1997, σ. I-6689, σκέψη 44).

19 Μια εθνικού δικαίου διάταξη, η οποία δεν είναι αντικειμενικά δικαιολογημένη και ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, πρέπει να θεωρηθεί ότι συνεπάγεται εμμέσως δυσμενείς διακρίσεις εφόσον μπορεί, από τη φύση της, να θίξει περισσότερο τους διακινούμενους εργαζομένους απ' ό,τι τους ημεδαπούς εργαζομένους και ενέχει, συνεπώς, τον κίνδυνο να θέσει σε δυσμενέστερη μοίρα ειδικά τους διακινούμενους εργαζομένους (προαναφερθείσα απόφαση Meints, σκέψη 45).

20 Όπως σαφώς προκύπτει από τη δικογραφία, οι διατάξεις της επίδικης νομοθεσίας, κατά την εφαρμογή τους τουλάχιστον, αποκλείουν κάθε δυνατότητα να συνυπολογισθεί, για τη μισθολογική εξέλιξη ενός εργαζομένου και τη χορήγηση χρονοεπιδόματος, χρόνος προϋπηρεσίας διανυθείς στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους εκτός της Ελληνικής Δημοκρατίας, ενώ ο διανυθείς χρόνος προϋπηρεσίας στη δημόσια διοίκηση της ελληνικής διοικήσεως, σε ορισμένες περιπτώσεις, συνυπολογίζεται.

21 Επομένως, ο κανόνας αυτός, που λειτουργεί σαφώς εις βάρος των διακινουμένων εργαζομένων που έχουν διανύσει μέρος της σταδιοδρομίας τους σε δημόσια υπηρεσία άλλου κράτους μέλους εκτός της Ελληνικής Δημοκρατίας, δύναται, ως εκ τούτου, να προσβάλει την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων την οποία καθιερώνουν το άρθρο 48 της Συνθήκης και το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68.

22 Επομένως, ακόμη και ελλείψει ειδικών κοινοτικών διατάξεων, στην Ελληνική Δημοκρατία εναπόκειται να ορίσει, κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου, αν

η θέση την οποία κατείχε αυτός σε άλλο κράτος μέλος ισοδυναμεί προς θέση στην ελληνική δημόσια διοίκηση, η οποία λαμβάνεται υπόψη για τη μισθολογική εξέλιξη του εργαζομένου και τη χορήγηση χρονοεπιδόματος. Το αν το οικείο κράτος μέλος θεωρεί ότι η σύγκριση αυτή εμφανίζει πρακτικές δυσχέρειες σε καμμία περίπτωση δεν δικαιολογεί την άρνησή του να προβεί σ' αυτήν.

23 Δεδομένου ότι η Ελληνική Δημοκρατία δεν επικαλέστηκε κανένα άλλο στοιχείο που να δικαιολογεί αντικειμενικά την προσαπτόμενη από την Επιτροπή δυσμενή μεταχείριση των διακινουμένων εργαζομένων, πρέπει να αναγνωρισθεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, αποκλείοντας, με κανονιστικές ρυθμίσεις ή διοικητική πρακτική, τη λήψη υπόψη — για τη χορήγηση χρονοεπιδόματος και τη μισθολογική κατάταξη ενός εργαζομένου που απασχολείται σε ελληνική δημόσια υπηρεσία — της προηγούμενης υπηρεσίας του που πραγματοποιήθηκε σε δημόσια υπηρεσία άλλου κράτους μέλους, εκ μόνου του λόγου ότι η προϋπηρεσία αυτή δεν εκτελέσθηκε σε εθνική δημόσια υπηρεσία, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο και ειδικότερα από τις διατάξεις του άρθρου 48 της Συνθήκης και του άρθρου 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68.

Επί των δικαστικών εξόδων

24 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Επειδή η Ελληνική Δημοκρατία ηττήθηκε, η δε Επιτροπή είχε υποβάλει σχετικό αίτημα, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Η Ελληνική Δημοκρατία, αποκλείοντας, με κανονιστικές ρυθμίσεις ή διοικητική πρακτική, τη λήψη υπόψη — για τη χορήγηση χρονοεπιδόματος και τη μισθολογική κατάταξη ενός εργαζομένου που απασχολείται σε ελληνική δημόσια υπηρεσία — της προηγούμενης υπηρεσίας του που πραγματοποιήθηκε σε δημόσια υπηρεσία άλλου κράτους μέλους, εκ μόνου του λόγου ότι η προϋπηρεσία αυτή δεν εκτελέσθηκε σε εθνική δημόσια υπηρεσία, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο και ειδικότερα από τις διατάξεις του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΚ και του άρθρου 7, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας.

2) Καταδικάζει την Ελληνική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Gulmann Wathelet Edward

Jann Sevón

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 12 Μαρτίου 1998.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

C. Gulmann