DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 12 mars 1998 *

I mål C-187/96,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Maria Patakia, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Grekland, företrädd av chefsjuristen Ioanna Galani-Maragkoudaki, juridisk rådgivare med förordnande vid avdelningen för gemenskapsrättsliga tvister vid utrikesministeriet, biträdd av Stamatina Vodina, specialiserad vetenskaplig medarbetare vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Greklands ambassad, 117, Val Sainte-Croix, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten, särskilt artiklarna 5 och 48 i EG-fördraget och artikel 7.1 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33), genom att tjänster som har fullgjorts vid en offentlig myndighet i en annan medlemsstat på grundval av författningar eller förvaltningspraxis inte kan beaktas vid beviljande av tjänstetidstillägg och placering i lönekategori avseende en arbetstagare som är anställd vid en grekisk offentlig myndighet, av det enda skälet att dessa tjänster inte har fullgjorts vid en inhemsk offentlig myndighet,

* Rättegångsspråk: grekiska.

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna M. Wathelet, D. A. O. Edward (referent), P. Jann och L. Sevón,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 20 november 1997,

och efter att den 11 december 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 3 juni 1996, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget väckt talan om fastställelse av att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten, särskilt artiklarna 5 och 48 i EG-fördraget och artikel 7.1 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33), genom att tjänster som har fullgjorts vid en offentlig myndighet i en annan medlemsstat på grundval av författningar eller förvaltningspraxis inte kan beaktas vid beviljande av tjänstetidstillägg och placering i lönekategori avseende en arbetstagare som är anställd vid en grekisk offentlig myndighet, av det enda skälet att dessa tjänster inte har fullgjorts vid en inhemsk offentlig myndighet.

Tillämpliga bestämmelser

2 I artikel 7.1 i förordning nr 1612/68 föreskrivs följande:

"1. En arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat får inom en annan medlemsstats territorium inte på grund av sin nationalitet behandlas annorlunda än landets egna arbetstagare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor, speciellt vad avser lön, avskedande och, om han eller hon skulle bli arbetslös, återinsättande i arbete eller återanställning."

3 I artikel 16.1 i den grekiska lagen nr 1505/84 om en löneskala för personal i offentlig tjänst, i dess lydelse enligt lag nr 1810/88 (nedan kallad den omtvistade lagen) föreskrivs följande:

"Tjänsteår som ger rätt till löneökning och tjänstetidstillägg

1. De tjänsteår som skall beaktas för uppflyttning i löneskalan i artikel 3, för beviljande av tjänstetidstillägg enligt artikel 9 och för fastställelse av anställdas lön enligt artikel 15.2 i lagen är

a) tjänsteår som inom ramen för ett offentligrättsligt anställningsförhållande har fullgjorts vid en offentlig myndighet eller vid offentligrättsliga juridiska personer eller i kommuner eller motsvarande enheter,

b) tjänsteår som inom ramen för ett privaträttsligt anställningsförhållande har fullgjorts vid ovannämnda enheter, om den behöriga lokala myndigheten har erkänt att tjänsteåren ger rätt till pension eller om tjänsteåren har beaktats vid placering i lönegrad eller vid löneökning,

c) tjänsteår som har fullgjorts vid privaträttsliga juridiska personer, om tjänsteåren med stöd av särskilda bestämmelser har beaktats vid tillsättning, tjänsteplacering, placering i lönegrad eller vid annan löneökning, eller om den behöriga lokala myndigheten har erkänt att tjänsteåren ger rätt till pension [...] tjänstetid för lärare i skolor på Cypern och i erkända grekiska skolor utomlands, samt en period på högst åtta år, i den mån det för tillsättning enligt bestämmelserna på området krävs en 'kvalifikationstid'. Denna 'kvalifikation' kan utgöras av tjänstetid, specialkunskaper eller erfarenhet,

d) tjänsteår som har fullgjorts som yrkesmilitär, volontär eller av person som har tagit förnyad värvning vid truppstyrkor, säkerhetstjänst eller hamnpolis, bortsett från den tid under vilken den anställde skulle ha tjänstgjort som värnpliktig eller reservofficer om han inte hade anställts som militär (yrkesmilitär, volontär eller person som har tagit förnyad värvning),

e) tjänsteår som före ikraftträdandet av denna lag har ansetts vara en grundläggande yrkesmässig förutsättning för tillsättning [...],

f) tjänsteår som hemkomna politiska flyktingar har fullgjort i de socialistiska länderna, och

g) tjänsteår som har fullgjorts av utbildningsansvariga i privatskolor."

4 Artikel 3 i det särskilda kollektivavtalet nr 128 av den 10 oktober 1989 innebär att dessa bestämmelser skall tillämpas på personal som, enligt ett privaträttsligt avtal, är anställda inom den offentliga sektorn eller vid offentligrättsliga juridiska personer.

Administrativt förfarande

5 Kommissionen fick kännedom om att den omtvistade lagen existerade genom ett klagomål från en grekisk medborgare som sedan april 1986 tjänstgör som musiker i Thessalonikis orkester, en offentligrättslig juridisk person med vilken den berörde har ingått ett privaträttsligt avtal. Den berörde hade tidigare under fem år tjänstgjort i den kommunala orkestern i Nice (Frankrike).

6 Den berördes klagomål avsåg de grekiska myndigheternas vägran att, för hans placering i löneskalan och beviljande av tjänstetidstillägg, beakta de fem tjänsteår som hade fullgjorts i Frankrike, medan denna tid skulle ha beaktats om den hade fullgjorts i en kommunal orkester i Grekland.

7 Genom skrivelse av den 13 november 1991 begärde kommissionen att de grekiska myndigheterna skulle tillhandahålla den uppgifter om de omständigheter som beskrivs i klagomålet. Myndigheterna svarade att den tjänstetid som den berörde hade fullgjort i Frankrike inte hade beaktats, eftersom ett sådant erkännande skulle ha utgjort en överträdelse av den omtvistade lagen.

8 Eftersom kommissionen ansåg att dessa bestämmelser stred mot de krav som följer av gemenskapsrätten, anmodade den Republiken Grekland, genom skrivelse av den

5 oktober 1993, att inkomma med sina synpunkter inom två månader från delgivning av skrivelsen.

9 Då kommissionen inte övertygades av det svar den fick genom skrivelse av den 10 mars 1994, tillsände den Republiken Grekland den 18 maj 1995 ett motiverat yttrande, i vilket denna anmodades att rätta sig efter yttrandet inom två månader från delgivningen.

10 Genom skrivelse av den 24 augusti 1995 upprepade Republiken Grekland sin ståndpunkt, enligt vilken de omtvistade bestämmelserna inte hade till syfte att ge upphov till diskriminering vare sig mellan grekiska medborgare eller mellan landets egna arbetstagare och medborgare i andra medlemsstater och, under alla omständigheter, inte hade någon diskriminerande verkan.

11 Efter utgången av den utsatta tid som Republiken Grekland hade på sig för att rätta sig efter det motiverade yttrandet väckte kommissionen förevarande talan.

Prövning i sak

12 Kommissionen anser att den omtvistade lagen strider mot principen om fri rörlighet för arbetstagare, som fastslås i såväl artikel 48 i fördraget som artikel 7.1 i förordning nr 1612/68, och detta i två avseenden.

13 Även om, för det första, den omtvistade lagen enligt sin ordalydelse är "neutral", skulle den i realiteten utgöra en indirekt diskriminering på grund av nationalitet. Bestämmelserna i denna lag skulle nämligen särskilt missgynna migrerande arbetstagare, eftersom den tjänstetid som dessa arbetstagare har fullgjort vid offentliga

myndigheter i andra medlemsstater inte erkänns, av det enda skälet att denna tjänstetid inte har fullgjorts i offentlig tjänst i Grekland.

14 För det andra skulle denna kategoriska vägran att erkänna nämnda tjänstetid utgöra ett hinder för den fria rörligheten för grekiska arbetstagare, eftersom den även kan förmå dem att inte utnyttja denna frihet.

15 Republiken Grekland anser att problemet med att likställa tjänstetid som har fullgjorts i offentlig tjänst i en annan medlemsstat med sådan tjänstetid som har fullgjorts i offentlig tjänst i Grekland enbart kan lösas genom att gemenskapsnormer antas.

16 Det är nämligen inte alltid lätt att avgöra om en verksamhet i en annan medlemsstat utövas vid en offentlig myndighet, eftersom gränsen mellan den offentliga och den privata sektorn varierar mellan medlemsstaterna. Vidare kan jämförelsen mellan de arbetsuppgifter som en arbetstagare har fullgjort vid offentliga myndigheter i de två medlemsstaterna i praktiken vara problematisk.

17 Det skall inledningsvis erinras om att undantaget i artikel 48.4 i fördraget, enligt vilket bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare inte skall tillämpas "på anställning i offentlig tjänst", inte är tillämpligt i detta fall, då det i denna bestämmelse endast föreskrivs en möjlighet för medlemsstaterna att förhindra att andra medborgare än statens egna får tillträde till vissa offentliga tjänster (dom av den 13 november 1997 i mål C-248/96, Grahame och Hollanders, REG 1997, s. I-6407, punkt 32). Undantaget avser inte de uppgifter som en medlemsstat beaktar när den fastställer lönevillkoren för en arbetstagare som redan har fått anställning i offentlig tjänst i denna medlemsstat.

18 Enligt fast rättspraxis hindrar den såväl i artikel 48 i fördraget som i artikel 7 i förordning nr 1612/68 inskrivna likabehandlingsprincipen inte endast öppen diskriminering, på grund av nationalitet, utan även alla former av dold diskriminering som genom tillämpning av andra kriterier faktiskt leder till samma resultat (se bland annat dom av den 27 november 1997 i mål C-57/96, Meints, REG 1997, s. I-6689, punkt 44).

19 Såvida en bestämmelse i nationell rätt inte är objektivt motiverad och står i proportion till det eftersträvade syftet, skall den anses som indirekt diskriminerande när den till sin natur innebär en risk för att migrerande arbetstagare drabbas i högre grad än arbetstagare som är medborgare i landet och följaktligen riskerar att missgynna de förra (domen i det ovannämnda målet Meints, punkt 45).

20 Av handlingarna i målet framgår att bestämmelserna i den omtvistade lagen, eller i varje fall det sätt på vilket dessa tillämpas, innebär att det inte finns någon möjlighet att, vid en arbetstagares placering i en löneskala och beviljande av tjänstetidstillägg, beakta tjänstetid som har fullgjorts i offentlig tjänst i en annan medlemsstat än Republiken Grekland, medan tjänstetid som redan har fullgjorts i offentlig tjänst i Grekland i vissa fall beaktas.

21 Denna regel, som på ett uppenbart sätt missgynnar de migrerande arbetstagare som har fullgjort en del av sin karriär i offentlig tjänst i en annan medlemsstat än Republiken Grekland, kan av detta skäl följaktligen medföra att den i artikel 48 i fördraget och i artikel 7.1 i förordning nr 1612/68 fastslagna icke-diskrimineringsprincipen åsidosätts.

22 Det ankommer således på Republiken Grekland att, även när särskilda gemenskapsbestämmelser för detta ändamål inte finns, på den berördes begäran avgöra

om den tjänst som denne har innehaft i en annan medlemsstat motsvarar en sådan tjänst inom förvaltningen i Grekland som beaktas vid placering i löneskalan och vid beviljande av tjänstetidstillägg. Att den berörda medlemsstaten anser att det i praktiken är svårt att göra denna jämförelse kan inte i något fall berättiga dess vägran att göra den.

23 Eftersom Republiken Grekland inte har åberopat någon annan omständighet som objektivt kan berättiga den diskriminerande behandling av migrerande arbetstagare som har påtalats av kommissionen, skall det fastställas att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten, särskilt artikel 48 i fördraget och artikel 7.1 i förordning nr 1612/68, genom att tjänster som har fullgjorts vid en offentlig myndighet i en annan medlemsstat på grundval av författningar eller förvaltningspraxis inte kan beaktas vid beviljande av tjänstetidstillägg och placering i lönekategori avseende en arbetstagare som är anställd vid en grekisk offentlig myndighet, av det enda skälet att dessa tjänster inte har fullgjorts vid en inhemsk offentlig myndighet.

Rättegångskostnader

24 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Grekland skall ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Grekland har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten, särskilt artikel 48 i EG-fördraget och artikel 7.1 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen, genom att tjänster som har fullgjorts vid en offentlig myndighet i en annan medlemsstat på grundval av författningar eller förvaltningspraxis inte kan beaktas vid beviljande av tjänstetidstillägg och placering i lönekategori avseende en arbetstagare som är anställd vid en grekisk offentlig myndighet, av det enda skälet att dessa tjänster inte har fullgjorts vid en inhemsk offentlig myndighet.**

2) **Republiken Grekland skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Gulmann Wathelet Edward

Jann Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 mars 1998.

R. Grass

Justitiesekreterare

C. Gulmann

Ordförande på femte avdelningen