YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
3 päivänä kesäkuuta 1986 *

Asiassa 307/84,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantajansa Joseph Griesmar, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Georges Kremlis, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Ranskan tasavalta, asiamiehenään Gilbert Guillaume, prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö, 9 boulevard Prince-Henri,

vastaajana,

jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Ranskan tasavalta, edellyttäessään Ranskan kansalaisuutta ehtona sairaanhoitajien vakinaisiin virkoihin nimittämiselle ja asettamiselle julkisin varoin ylläpidetyissä sairaaloissa, ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti A. J. Mackenzie Stuart, jaostojen puheenjohtajat T. Koopmans, U. Everling ja R. Joliet sekä tuomarit G. Bosco, Y. Galmot ja C. Kakouris,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

julkisasiamies: G. F. Mancini,
kirjaaja: hallintovirkamies D. Louterman,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.4.1986 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 21.12.1984 toimittamallaan kannekirjelmällä pannut vireille ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen kanteen ja vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että edellyttäessään Ranskan kansalaisuutta sairaanhoitajien vakinaisiin virkoihin nimittämiselle ja asettamiselle julkisin varoin ylläpidetyissä sairaaloissa Ranskan tasavalta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

2 *Le code français de la santé publique* L 792 pykälässä ja sitä seuraavissa pykälissä säädetään "julkisin varoin ylläpidettyjen sairaaloiden ja tiettyjen sosiaalialan laitosten henkilökuntaa koskevista yleisistä säännöistä". Kyseisen L 792 pykälän mukaan näitä sääntöjä "sovelletaan vakinaisessa virkasuhteessa oleviin henkilöihin julkisin varoin ylläpidetyissä sairaaloissa, hoitokodeissa ja julkisin varoin ylläpidetyissä vanhainkodeissa lukuun ottamatta Pariisin sosiaalitoimiston alaisuuteen kuuluvia, laitoksissa, joille kuuluvat departementtikohtaiset lasten sosiaalihuoltopalvelut, sekä käytöshäiriöisille alaikäisille lapsille tarkoitetuissa julkisin varoin ylläpidetyissä laitoksissa kansallisia laitoksia ja sellaisia laitoksia lukuun ottamatta, joissa on valvottua kasvatus- tai opetustoimintaa". Näihin sääntöihin kuuluu 809 pykälä, jossa säädetään, että "henkilöä ei voida nimittää toimeen L 792 pykälässä tarkoitetuissa laitoksissa: 1) jos hänellä ei ole Ranskan kansalaisuutta – – ".

3 Koska komission mukaan tämä kansalaisuutta koskeva vaatimus sairaanhoitajien sekä hammaslääkäreiden osalta on perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdan vastainen ilman, että saman artiklan 4 kohta kattaisi nämä toimet, komissio lähetti 1.12.1982 virallisen huomautuksen Ranskan hallitukselle. Koska komissio ei saanut vastausta, se antoi 23.3.1984 perustellun lausun-

non, jossa korostetaan, että asettaessaan Ranskan kansalaisuutta koskevan vaatimuksen kyseisiin vakinaisiin virkoihin nimittämiselle ja asettamiselle, Ranskan tasavalta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan.

4 Ranskan tasavalta ei ottanut kantaa tähän perusteltuun lausuntoon. Se kuitenkin poisti 24.2.1984 annetulla asetuksella kansalaisuutta koskevan vaatimuksen, kun kysymyksessä ovat hammaslääkäreiden vakinaiset virat julkisin varoin ylläpidetyissä sairaaloissa. Koska tämä vaatimus sen sijaan säilytettiin sairaanhoitajien vakinaisiin virkoihin nimittämisen ja asettamisen osalta julkisin varoin ylläpidetyissä sairaaloissa, komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

5 Viitaten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön komissio korostaa ensiksi, että perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan poikkeusta on tulkittava suppeasti. Peruste, jonka mukaan voidaan määritellä, onko kysymyksessä julkishallinnon palvelussuhde, on funktionaalinen peruste, jossa otetaan huomioon kyseiseen toimeen sisältyvät tehtävät: perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan kuuluvat yksinomaan toimet, jotka ovat välittömässä yhteydessä julkishallinnon erityistoimintoihin, sikäli kuin siihen kuuluu julkisen vallan käyttöä ja vastuuta valtion yleisten etujen turvaamisesta. Komissio esittää johtopäätöksenään, että yhteisöjen oikeuskäytännön mukaan sairaanhoitajien toimet julkisin varoin ylläpidetyissä sairaaloissa eivät kuulu perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan ja tästä seuraa, että pääsyn kyseisiin toimiin on oltava avoin muiden jäsenvaltioiden kansalaisille ilman syrjintää.

6 Komission käsityksen mukaan Ranskan julkishallinnon virkoihin liittyvät erityispiirteet (yhtenäisyyden periaate, julkishallinnon virkoihin sovellettavat säännöt jne.) eivät oikeuta erilaista ratkaisua: kyseiset erityispiirteet eivät ole luonteeltaan sellaisia, että ne estäisivät muiden jäsenvaltioiden kansalaisten nimittämisen vakinaisiin sairaanhoitajien virkoihin. Komissio myöntää kuitenkin, että tällaiseen vakinaiseen virkaan asetettua ulkomaalaista ei voida myöhemmin nimittää perustamissopimuksessa tarkoitettuun julkishallinnon palvelussuhteeseen, mikä on omiaan asettamaan "uraperiaatteen" kyseenalaiseksi. Mutta komissio tähdentää, että kielto, joka estää kokonaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisten pääsyn käsiteltävänä olevassa tapauksessa tarkoitettuihin vakinaisiin virkoihin ja jota perustellaan sillä, ettei kyseisiä kansalaisia voitaisi myöhemmin nimittää tiettyihin ylempiin virkoihin, johtaa lopulta vielä suurempaan syrjintään heitä kohtaan.

7 Ranskan hallitus toteaa ensiksi, että perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan poikkeuksessa tarkoitetaan kaikkia julkishallinnon toimia eikä ainoastaan muutamia niistä. Perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan ja 55 artiklan vertailu osoittaa, että ensin mainitussa määräyksessä on käytetty perusteena institutionaalista eikä funktionaalista perustetta.

8 Ranskan hallitus väittää tässä yhteydessä, että Ranskan valtion virkamieskunnan organisaation ja sisäisen hallinnon periaatteet eivät salli muiden jäsenvaltioiden kansalaisten pääsyä näihin virkoihin. Ranskan hallitus korostaa, että virkamies työskentelee julkisessa palvelussuhteessa ja että hänen toimintaansa ei voida verrata yksityissektorilla työskentelevän palkatun työntekijän toimintaan. Sääntöjen (julkishallinnon virkoja koskeva yhtenäisyyden periaate, virkoihin sovellettavat julkisoikeudelliset säännöt, jne.) tarkoituksena on nimenomaan tehdä julkishallinnosta yleisen edun toteuttamiseen soveltuva väline. Komission kannattama perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan soveltamistapa vaarantaisi erityisesti uraperiaatteen, joka kuuluu ranskalaisen julkishallinnon perusperiaatteisiin: julkishallinnon palvelukseen hyväksyttyä toisen jäsenvaltion kansalaista ei missään tapauksessa voitaisi nimittää perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitettuihin julkishallinnon palvelussuhteisiin. Tästä seuraisi kaksi eri uratyyppiä: yksi muiden jäsenvaltioiden kansalaisille ja toinen Ranskan kansalaisille, jotka voidaan ylentää mihin virka-asemaan tahansa.

9 Ranskan hallitus toteaa toiseksi, että joka tapauksessa perustamissopimuksen 48 artiklassa ei vaadita, että työntekijällä, joka on muun jäsenvaltion kansalainen, tulisi olla mahdollisuus tulla nimitetyksi vakinaiseksi virkamieheksi. Vastauksena suullisessa käsittelyssä esitettyyn yhteisöjen tuomioistuimen kysymykseen Ranskan hallitus esitti tilastoja, joista käy ilmi, että julkisin varoin ylläpidetyissä sairaaloissa oli 31.12.1983 yhteensä 89 000 sairaanhoitajaa, joista 86 000 virkasuhteessa ja 3 000 sopimukseen perustuvassa työsuhteessa. Viimeksi mainituista vähemmän kuin 5 % oli muiden jäsenvaltioiden kansalaisia.

10 Käsiteltävänä olevassa kanteessa on ensiksi selvitettävä, onko julkisin varoin ylläpidettyjen sairaaloiden sairaanhoitajan tointa pidettävä julkishallinnon palvelussuhteena, johon perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua syrjintäkiellon periaatetta ei perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan nojalla voida soveltaa.

11 Tässä yhteydessä on ensiksi aiheellista palauttaa mieliin, että 12.2.1974 annetun tuomion (asia 152/73, Sotgiu v. Deutsche Bundespost, Kok. 1974, s. 163) mukaan perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan poikkeusmääräyksen ulottuvuutta ei voida määrittää työntekijän ja hänet työllistäneen julkissektorin työnantajan välisen oikeussuhteen perusteella ja että "koska mainitussa määräyksessä ei tehdä asiaa koskevaa erottelua, on yhdentekevää, onko työntekijä otettu palvelukseen työntekijänä – – vai virkamiehenä tai onko hänen työsuhteensa julkisoikeudellinen vai yksityisoikeudellinen – nämä oikeudelliset luonnehdinnat itse asiassa vaihtelevat kansallisesta lainsäädännöstä toiseen eivätkä näin ollen voi tarjota yhteisön oikeuden vaatimusten mukaista tulkintakriteeriä". Pääsyä tiettyihin toimiin ei voida rajoittaa sillä perusteella, että tietyssä jäsenvaltiossa näihin toimiin nimitettävistä henkilöistä tulee asemaltaan virkamiehiä. Jos 48 artiklan 4 kohdan soveltaminen riippuisi työntekijän ja julkissektorin työnantajan välisen suhteen oikeudellisesta luonnehdinnasta, jäsenvaltioilla itse asiassa olisi mahdollisuus määrätä mielensä mukaan toimista, joihin tätä poikkeusmääräystä sovelletaan.

12 Yhteisöjen tuomioistuimen 17.12.1980 antamassa tuomiossa (asia 149/79, komissio v. Belgian kuningaskunta, Kok. 1980, s. 3881) on erityisesti tuotu esiin, että sen määrittämiseksi, ovatko toimet perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja julkishallinnon palvelussuhteita, on selvitettävä, "ovatko kyseiset toimet julkishallinnolle tyypillisiä erityistoimintoja sikäli kuin siihen kuuluu julkisen vallan käyttöä ja vastuuta valtion yleisten etujen turvaamisesta". Kuten yhteisöjen tuomioistuin on kyseisessä tuomiossa edelleen todennut, tällainen tulkinta, jonka mukaan perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan soveltamisperusteen on oltava funktionaalinen ja siinä on otettava huomioon toimiin sisältyvien tehtävien ja vastuun laatu, on välttämätön sen estämiseksi, että työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisten yhdenvertaista kohtelua koskevien perustamissopimuksen määräysten tehokasta vaikutusta (effet utile) ja ulottuvuutta rajoitetaan tulkitsemalla käsitettä "julkishallinto" pelkästään kansallisen oikeuden perusteella ja siten, että yhteisön oikeussääntöjen soveltaminen estyy.

13 Lopuksi, 26.5.1982 annetusta tuomiosta (asia 149/79, komissio v. Belgian kuningaskunta, Kok. 1982, s. 1845) ilmenee, että julkisin varoin ylläpidettyjen sairaaloiden sairaanhoitajien toimiin liittyvien tehtävien ja vastuun luonne huomioon ottaen niissä ei ole kysymys perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuista julkishallinnon palvelussuhteista.

14 Kysymyksessä olevan kanteen toisessa kysymyksessä pyritään selvittämään, johtaako *code français de la santé publiquen* riidanalainen säännös perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdassa kiellettyyn syrjintään.

15 Tältä osin Ranskan hallitus väittää, että julkisin varoin ylläpidettyjen sairaaloiden sairaanhoitajan tehtäviin pääsylle ei ole asetettu kansalaisuusehtoa ja että nämä toimet ovat avoimia muiden jäsenvaltioiden kansalaisille silloin, kun kyse on työsopimukseen eikä virkasuhteeseen perustuvasta työntekijöiden työhön ottamisesta.

16 Tätä väitettä ei voida hyväksyä, koska vastaajana oleva jäsenvaltio ei ole näyttänyt, että kaikkiin avoinna oleviin sairaanhoitajan toimiin julkisin varoin ylläpidetyissä sairaaloissa voisivat päästä myös muiden jäsenvaltioiden kansalaiset ja että työhön ottamisen jälkeen heillä olisi mahdollisuus päästä osalliseksi järjestelmään sisältyvistä eduista ja turvasta, jotka vastaavat kaikilta osin valtion omille kansalaisille virkasuhteen perusteella kuuluvia etuja ja turvaa, lukuun ottamatta mahdollisuutta päästä 48 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuihin julkishallinnon palvelussuhteisiin.

17 Näin ollen on todettava, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 48 artiklan mukaisia velvoitteitaan varatessaan vakinaisiin sairaanhoitajan toimiin nimittämisen ja asettamisen julkisin varoin ylläpidetyissä sairaaloissa omille kansalaisilleen.

Oikeudenkäyntikulut

18 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Ranskan tasavalta on hävinnyt asian, se velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Varatessaan sairaanhoitajien vakinaisiin virkoihin nimittämisen ja asettamisen julkisin varoin ylläpidetyissä sairaaloissa omille kansalaisilleen Ranskan tasavalta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan mukaisia velvoitteitaan.**

2) **Ranskan tasavallan on korvattava oikeudenkäyntikulut.**

Mackenzie Stuart Koopmans Everling

Joliet Bosco Galmot Kakouris

Julistettiin Luxemburgissa 3 päivänä kesäkuuta 1986.

P. Heim
kirjaaja

A. J. Mackenzie Stuart
presidentti