

## ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

F. G. JACOBS

της 15ης Δεκεμβρίου 1993 \*

*Κύριε Πρόεδρε,  
Κύριοι δικαστές,*

1. Το 1984 το πανεπιστήμιο του Cagliari προκήρυξε γενικό διαγωνισμό για την πρόσληψη υπαλλήλων εστιατορίου. Μια από τις απορριφθείσες υποψηφίες ήταν η Inge-taut Scholz, γερμανικής καταγωγής, η οποία απέκτησε την ιταλική ιθαγένεια λόγω γάμου. Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, η εξεταστική επιτροπή του διαγωνισμού που διόρισε το Πανεπιστήμιο αποφάσισε να χορηγήσει μονάδες βάσει της προηγούμενης απασχολήσεως των υποψηφίων στη δημόσια διοίκηση. Έπρεπε να χορηγηθούν 2,5 μονάδες για κάθε χρόνο υπηρεσίας σε θέσεις στις οποίες αντιστοιχούσαν καθήκοντα πανομοιότυπα ή «ανώτερα» από αυτά που αντιστοιχούν στις προς πλήρωση θέσεις. Για κάθε χρόνο υπηρεσίας σε διαφορετική θέση, έπρεπε να χορηγηθεί μια μονάδα. Από το 1965 έως το 1972 η Scholz εργάστηκε για τη γερμανική διοίκηση ταχυδρομείων ως ταχυδρομικός υπάλληλος και ζήτησε να ληφθεί υπόψη η επαγγελματική αυτή πείρα. Η εξεταστική επιτροπή του διαγωνισμού υιοθέτησε την άποψη ότι μόνο η πείρα που αποκτήθηκε στην ιταλική δημόσια διοίκηση μπορούσε να ληφθεί υπόψη και της αρνήθηκε οποιαδήποτε προμολόγηση για τα χρόνια κατά τα οποία υπηρέτησε στη γερμανική διοίκηση ταχυδρομείων. Η Scholz ήταν 54η στον πίνακα των επιτυχόντων που κατάρτισε η εξεταστική επιτροπή του διαγωνισμού. Από τα έγγραφα που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι, εάν είχε

ληφθεί υπόψη η απασχολήσή της στη γερμανική διοίκηση ταχυδρομείων, θα της είχαν χορηγηθεί επτά πρόσθετες μονάδες και θα βρισκόταν στην 11η θέση. Είναι επίσης σαφές ότι, εφόσον διορίστηκαν 21 πρόσωπα βάσει των αποτελεσμάτων του διαγωνισμού, το γεγονός ότι δεν ελήφθη υπόψη η υπηρεσία της στη γερμανική διοίκηση ταχυδρομείων εμπόδισε την πρόσληψή της ως υπαλλήλου εστιατορίου στο πανεπιστήμιο του Cagliari.

2. Στις 6 Μαΐου 1986 δημοσιεύθηκε ο πίνακας των επιτυχόντων. Στις 4 Ιουλίου 1986 η Scholz κίνησε διαδικασία κατά του πανεπιστημίου του Cagliari<sup>1</sup> ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna. Ζήτησε την ακύρωση της αποφάσεως περί καταρτίσεως του πίνακα των επιτυχόντων, υποστηρίζοντας ότι η άρνηση να ληφθεί υπόψη η απασχολήσή της στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους εκτός της Ιταλίας αντέκειτο προς το κοινοτικό δίκαιο. Το ιταλικό δικαστήριο αποφάσισε στις 10 Ιουνίου 1992 να ζητήσει την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί του ακόλουθου ερωτήματος:

«Έχουν τα άρθρα 7 και 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και 1 και 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 την έννοια ότι απαγορεύουν τη μη αναγνώριση, επ' ευκαιρία γενικού

\* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — Η Διάταξη περί παραπομπής αναφέρεται σε άλλο διάδικο, ήτοι στην Cinzia Porcedda. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι ήταν μια από τις επιτυχησείς στον ίδιο διαγωνισμό.

διαγωνισμού για την πλήρωση θέσεων οι οποίες δεν περιλαμβάνονται μεταξύ εκείνων για τις οποίες ισχύει η επιφύλαξη του άρθρου 48, παράγραφος 4, της σχετικής επαγγελματικής δραστηριότητας που παρείχετο σε δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους, ενώ η παρασχεθείσα στη διοίκηση του κράτους στο οποίο δημοσιεύθηκε ο διαγωνισμός ελήφθη υπόψη για την κατάρτιση του οριστικού πίνακα των επιτυχόντων στον διαγωνισμό;»

Η Διάταξη περί παραπομπής περιήλθε τελικώς στο Δικαστήριο στις 17 Δεκεμβρίου 1992.

3. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Scholz, η Επιτροπή και η Γαλλική και η Ιταλική Κυβέρνηση. Επιπλέον όλοι εκπροσωπήθηκαν κατά τη συνεδρίαση. Όλοι συμφωνούν ότι οι σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου έχουν την έννοια ότι, στις συνθήκες της παρούσας υποθέσεως, η απασχόληση στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά τον ίδιο τρόπο που λαμβάνεται υπόψη η απασχόληση στην ιταλική δημόσια διοίκηση.

4. Η Scholz ισχυρίζεται ότι το άρθρο 48, παράγραφος 2, της Συνθήκης απαγορεύει «κάθε διάκριση λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας». Η προσφεύγουσα της κυρίας δίκης παρατηρεί ότι η θέση για την οποία ήταν υποψήφια δεν εμπίπτει στην αφορώσα τη «δημόσια διοίκηση» εξαίρεση την οποία προβλέπει το άρθρο 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης, λαμβανομένης υπόψη της εκ μέρους του

Δικαστηρίου στενής ερμηνείας της διατάξεως αυτής. Η Scholz παραθέτει στη συνέχεια την απόφαση *Soigiu* κατά *Deutsche Bundespost*<sup>2</sup>, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι το κοινοτικό δίκαιο απαγορεύει «όχι μόνο εμφανείς διακρίσεις λόγω ιθαγενείας αλλά και κάθε συγκεκαλυμμένη μορφή διακρίσεως η οποία, κατά την εφαρμογή άλλων κριτηρίων διακρίσεως, καταλήγει στην πράξη στο ίδιο αποτέλεσμα» (σκέψη 11). Στηρίζεται επίσης στο άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας<sup>3</sup>, το οποίο ορίζει τα εξής:

«Στο πλαίσιο του παρόντος κανονισμού, δεν εφαρμόζονται οι νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις ή οι διοικητικές πρακτικές κράτους μέλους:

- οι οποίες περιορίζουν ή εξαρτούν από όρους, που δεν προβλέπονται για τους ημεδαπούς, τη ζήτηση και την προσφορά εργασίας, την πρόσληψη σε απασχόληση και την άσκησή της από τους αλλοδαπούς,
- ή οι οποίες, αν και εφαρμόζονται ανεξαρτήτως ιθαγενείας έχουν ως αποκλειστικό ή κύριο σκοπό ή αποτέλεσμα να αποκλείουν τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών από την προσφερόμενη απασχόληση.

Η παρούσα διάταξη δεν αφορά τους όρους τους σχετικούς με τις απαιτούμενες

2 — Υπόθεση 152/73, ECR 1974, σ. 153.

3 — ΕΕ εφ. έκδ. 05/001, σ. 33.

γλωσσικές γνώσεις λόγω της φύσεως της προς πλήρωση θέσεως εργασίας.»

5. Η άποψη της Επιτροπής ταυτίζεται σε γενικές γραμμές με την άποψη της Scholz, η επιχειρηματολογία της όμως είναι πληρέστερη. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι η γενική απαγόρευση των διακρίσεων που θεσπίζει το άρθρο 7 (ήδη άρθρο 6) της Συνθήκης μπορεί να μη ληφθεί υπόψη εφόσον, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, εφαρμόζεται αυτοτελώς μόνο σε περιπτώσεις οι οποίες δεν διέπονται από ειδικότερες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου<sup>4</sup>. η περίπτωση που ανακύπτει στην υπό κρίση υπόθεση διέπεται από το άρθρο 48, παράγραφος 2, της Συνθήκης και το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68. Η Επιτροπή φρονεί ότι η Scholz μπορεί να στηριχθεί στις διατάξεις αυτές παρά την ιταλική ιθαγένειά της. Το καθοριστικό στοιχείο κατά την Επιτροπή είναι ότι η Scholz άσκησε το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας: αφού εργάστηκε πρώτα στο κράτος μέλος καταγωγής της, αναζητεί τώρα απασχόληση σε άλλο κράτος μέλος· το γεγονός ότι απέκτησε την ιθαγένεια του δεύτερου κράτους μέλους δεν σημαίνει ότι δεν μπορεί να επικαλεστεί τους κοινοτικούς κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας. Κατά την Επιτροπή, οι ίδιες αρχές θα εφαρμόζονταν στην περίπτωση οποιουδήποτε Ιταλού υπηκόου ο οποίος εργάστηκε σε άλλο κράτος μέλος και στη συνέχεια επέστρεψε στη χώρα καταγωγής του. Στο σημείο αυτό η Επιτροπή αναφέρει την απόφαση Singh<sup>5</sup>. Η Επιτροπή αναφέρει

στη συνέχεια ορισμένες υποθέσεις<sup>6</sup>, από τις οποίες συνάγει μια γενική αρχή κατά την οποία κανένα κράτος μέλος δεν μπορεί να θέσει σε μειονεκτική θέση έναντι των δικών του υπηκόων ή κατοίκων, οι οποίοι διάνυσαν τον επαγγελματικό βίο τους μόνο στο εν λόγω κράτος μέλος, κοινοτικούς εργαζομένους οι οποίοι εργάστηκαν σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη κατά την άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Κοινότητας.

6. Η Γαλλική Κυβέρνηση αναπτύσσει επιχειρήματα πανομοιότυπα προς τα επιχειρήματα της Επιτροπής, στη συνέχεια όμως προβάλλει ορισμένες δυσκολίες όσον αφορά την εφαρμογή της αρχής κατά την οποία η πείρα που αποκτήθηκε στην υπηρεσία άλλου κράτους μέλους πρέπει να θεωρηθεί ως ισοδύναμη προς την πείρα που αποκτήθηκε στο πλαίσιο απασχόλησής σε δημόσια αρχή στο κράτος μέλος στο οποίο βρίσκεται η προς πλήρωση θέση.

7. Εν πρώτοις, η Γαλλική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι ενδέχεται να μην είναι πάντοτε εύκολο να προσδιοριστεί αν η απασχόληση σε άλλο κράτος μέλος συνιστά απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, εφόσον τα όρια μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα διαφέρουν από το ένα κράτος στο άλλο. Εάν, για παράδειγμα, ληφθεί υπόψη η πείρα που αποκτήθηκε στη γερμανική διοίκηση ταχυδρομείων, θα έπρεπε κατ' ανάγκη να ληφθεί υπόψη και η πανομοιότυπη πείρα που αποκτήθηκε σε άλλο κράτος μέλος στο οποίο οι ταχυδρομικές υπηρεσίες έχουν ιδιωτικοποιηθεί;

4 — Απόφαση της 7ης Μαρτίου 1991, υπόθεση C-10/90, Masgio κατά Bundesknappschaft, Συλλογή 1991, σ. I-1119, σκέψεις 12 και 13.

5 — Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, υπόθεση C-370/90, The Queen κατά Immigration Appeal Tribunal και Surinder Singh, ex parte: Secretary of State for the Home Department, Συλλογή 1992, σ. I-4265.

6 — Απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1969, υπόθεση 15/69, Südmilch κατά Ugliola, ECR 1969, σ. 363· απόφαση της 7ης Ιουνίου 1988, υπόθεση 20/85, Roviello κατά Landesversicherungsanstalt Schwaben, Συλλογή 1988, σ. 2805· υπόθεση C-10/90, Masgio (παράθεση στην υποσημείωση 4), και απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1991, υπόθεση C-349/87, Paraschi κατά Landesversicherungsanstalt Württemberg, Συλλογή 1991, σ. I-4501.

8. Στη συνέχεια η Γαλλική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι οι δημόσιες αρχές ακολουθούν συχνά πολιτική εσωτερικής κινητικότητας και πληρούν κενές θέσεις με διαγωνισμούς στους οποίους μπορούν να λάβουν μέρος μόνο υπάλληλοι οι οποίοι υπηρετούν ήδη στις αρχές αυτές. Το επιχείρημα αυτό, αν αντιλαμβάνομαι ορθώς, έχει ως εξής: πρέπει να επιτρέπεται στη δημόσια διοίκηση, προκειμένου να πληρώσει κενές θέσεις, να προτιμά τους εν ενεργεία υπαλλήλους της, ακόμη και αν τούτο έχει ως συνέπεια να ευνοούνται οι υπήκοοι του κράτους στο οποίο βρίσκεται εφόσον οι περισσότεροι υπάλληλοι έχουν την ιθαγένεια του κράτους μέλους στο οποίο υπηρετούν. Διαφορετική θεώρηση θα σήμαινε ότι εάν, για παράδειγμα, το ιταλικό Υπουργείο Υγείας οργανώσει εσωτερικό διαγωνισμό στον οποίο μπορούν να λάβουν μέρος μόνο οι εν ενεργεία υπάλληλοί του, θα έπρεπε να ανοίξει τη διαδικασία σε υπαλλήλους που υπηρετούν στα αντίστοιχα υπουργεία των άλλων κρατών μελών. Αν όμως υποθεθεί ότι οι δημόσιες αρχές μπορούν να προτιμούν τους δικούς τους υπαλλήλους προκηρύσσοντας εσωτερικούς διαγωνισμούς, γιατί θα έπρεπε το κοινοτικό δίκαιο να επιτρέπει την «αυτή τη μορφή συγκεκαλυμμένης διακρίσεως» και, παραταύτα, να απαγορεύει την πρακτική που ακολουθεί το πανεπιστήμιο του Cagliari στην υπό κρίση υπόθεση;

9. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Γαλλική Κυβέρνηση τόνισε ότι ενδέχεται να ανακύψουν ορισμένες δυσκολίες εάν η αρχή της αναγνωρίσεως περιόδων απασχολήσεως που συμπληρώθηκαν σε άλλα κράτη μέλη επεκτεινόταν πέραν του σταδίου της αρχικής προσλήψεως και εφαρμοζόταν κατά την εξέλιξη της σταδιοδρομίας των υπαλλήλων. Ειδικότερα, τη Γαλλική Κυβέρνηση φαινόταν να απασχολεί το γεγονός ότι το δικό της σύστημα εσωτερικών προαγωγών θα διαταρασσόταν σοβαρά εάν ελαμβάνετο

υπόψη η αποκτηθείσα σε άλλα κράτη μέλη αρχαιότητα.

10. Εντούτοις, παρά τις επιφυλάξεις αυτές, η Γαλλική Κυβέρνηση θεωρεί ότι σε περιπτώσεις όπως αυτή που ανέκυψε στην υπό κρίση υπόθεση μια δημόσια αρχή πρέπει να λαμβάνει υποψη την πείρα που αποκτήθηκε στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους ως εάν είχε αποκτηθεί στο κράτος της αρχής αυτής.

11. Οι απόψεις μου ως προς τα ζητήματα που ανακύπτουν στην υπόθεση αυτή έχουν ως εξής.

12. Το άρθρο 48, παράγραφος 1, της Συνθήκης ορίζει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Κοινότητας εξασφαλίζεται το αργότερο κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου. Κατά το άρθρο 48, παράγραφος 2, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας. Το άρθρο 48, παράγραφος 4, αποκλείει την εφαρμογή των διατάξεων αυτών στην «απασχόληση στη δημόσια διοίκηση».

13. Λεπτομερέστερες διατάξεις όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιέχει ο κανονισμός 1612/68, τα άρθρα 1 και 3 του οποίου αναφέρονται στο προδικαστικό ερώτημα. Το άρθρο 1 του κανονισμού δεν προσθέτει πολλά στο άρθρο 48 της Συνθήκης. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού παρουσιάζει ενδιαφέρον διότι απαγορεύει ρητώς τις συγκεκαλυμμένες

διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, ζήτημα με το οποίο θα ασχοληθώ αργότερα.

14. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι οι επίμαχες υπαλληλικές θέσεις στην υπό κρίση υπόθεση δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 48, παράγραφος 4, και υπόκεινται επομένως στις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Το Δικαστήριο έχει προβεί σε στενή ερμηνεία του άρθρου 48, παράγραφος 4, κρίνοντας ότι καλύπτει μόνο «θέσεις οι οποίες συνεπάγονται συμμετοχή, άμεση ή έμμεση, στην άσκηση της δημοσίας εξουσίας και στα καθήκοντα που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή των άλλων δημοσίων οργανισμών»<sup>7</sup>. Ο λόγος της μη εφαρμογής της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας όσον αφορά τις θέσεις αυτές είναι ότι «προϋποθέτουν εκ μέρους των κατόχων τους την ύπαρξη ειδικής σχέσεως αλληλεγγύης έναντι του κράτους, καθώς και την αμοιβαιότητα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που αποτελούν θεμέλιο του δεσμού της ιθαγένειας»<sup>8</sup>. Είναι σαφές ότι η θέση υπαλλήλου εστιατορίου δεν πληροί τα κριτήρια αυτά.

15. Το άρθρο 48, παράγραφος 2, απαγορεύει όχι μόνο τις εμφανείς διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, αλλά και κάθε μορφή συγκαλυμμένης (ή έμμεσης) διακρίσεως η οποία, κατ' εφαρμογή άλλων κριτηρίων διακρίσεως, καταλήγει στην πράξη στο ίδιο αποτέλεσμα<sup>9</sup>. Επιπλέον, οι συγκαλυμμένες διακρίσεις απαγορεύονται ρητώς

από το άρθρο 3, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση, του κανονισμού 1612/68, το οποίο — όπως ήδη ανέφερα — απαγορεύει την εφαρμογή νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων ή διοικητικών πρακτικών κράτους μέλους «οι οποίες, αν και εφαρμόζονται ανεξαρτήτως ιθαγένειας, έχουν ως αποκλειστικό ή κύριο σκοπό ή αποτέλεσμα να αποκλείουν τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών από την προσφερομένη απασχόληση».

16. Στην υπό κρίση υπόθεση είναι σαφές ότι η Scholz δεν αποτελεί θύμα εμφανούς διακρίσεως, εφόσον η προσβαλλόμενη πρακτική της εξεταστικής επιτροπής δεν προβλέπει ρητώς διαφορετική μεταχείριση μεταξύ αυτών που έχουν την ιταλική ιθαγένεια και αυτών που δεν την έχουν. Συνεπεία της αποκτήσεως της ιταλικής ιθαγένειας λόγω γάμου, η Scholz δεν μπορούσε εν πάση περιπτώσει να καταστεί θύμα διακρίσεως εις βάρος μη Ιταλών υπηκόων. Στο στάδιο αυτό ενδείκνυται να υπογραμμιστεί ότι η Scholz *θα είχε* καταστεί θύμα εμφανούς διακρίσεως εάν δεν είχε αποκτήσει την ιταλική ιθαγένεια λόγω γάμου: αντί να εξετάσει το ζήτημα αν η πείρα που απέκτησε στη γερμανική διοίκηση ταχυδρομείων ισοδυναμεί με την πείρα που αποκτάται στην ιταλική διοίκηση ταχυδρομείων, η εξεταστική επιτροπή θα την είχε απορρίψει προφανώς με το αιτιολογικό ότι δεν είχε την ιταλική ιθαγένεια, όπως απαιτεί το άρθρο 2, στοιχείο α', της προκηρύξεως του διαγωνισμού, αντίγραφο του οποίου περιλαμβάνεται στον φάκελο που εστάλη στο Δικαστήριο από το Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna. Η προϋπόθεση ιθαγένειας, η οποία δεν αποτελεί αντικείμενο αμφισβήτησεως στην υπό κρίση υπόθεση, συνιστά πρόδηλη παράβαση του άρθρου 48 λαμβανομένης υπόψη της ανωτέρω παρατεθείσας νομολογίας.

7 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1980, υπόθεση C-149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου, ECR 1980, σ. 3881, σκέψη 10· βλ. επίσης την απόφαση της 3ης Ιουνίου 1986, υπόθεση 307/84, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1986, σ. 1725.

8 — Όπ.π.

9 — Βλ. τελευταίως απόφαση της 10ης Μαρτίου 1993, υπόθεση C-119/91, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, Συλλογή 1993, σ. I-817, η οποία επιβεβαίωσε παγία νομολογία η οποία ανάγεται στην υπόθεση *Soigiu* κατά *Deutsche Bundespost* (ανωτέρω παρατεθείσα στην υποσημείωση 2).

17. Καίτοι δεν είναι θύμα εμφανούς διακρίσεως (σε μεγάλο βαθμό χάριν του τυχαίου γεγονότος του γάμου της), η Scholz υπήρξε κατά την άποψή μου θύμα συγκεκριμένης ή έμμεσης διακρίσεως, εφόσον η ακολουθούμενη από την εξεταστική επιτροπή πρακτική, η οποία συνίσταται στη μη αναγνώριση της πείρας που αποκτήθηκε σε άλλο κράτος μέλος, ενδέχεται να επηρεάσει υπηκόους άλλων κρατών μελών κατά δυσμενέστερο τρόπο από τους Ιταλούς υπηκόους. Τούτο συμβαίνει διότι οι περισσότεροι Ιταλοί υποψήφιοι θα έχουν αποκτήσει την προηγούμενη επαγγελματική πείρα τους (ή το μεγαλύτερο μέρος αυτής) στην Ιταλία, ενώ οι περισσότεροι υποψήφιοι από άλλα κράτη μέλη θα έχουν αποκτήσει την επαγγελματική πείρα τους (ή το μεγαλύτερο μέρος αυτής) σε άλλα κράτη μέλη.

18. Επομένως, η άρνηση να ληφθεί υπόψη η πείρα της Scholz στη γερμανική διοίκηση ταχυδρομείων είναι καταρχήν αντίθετη προς το άρθρο 48, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Φαίνεται επίσης αντίθετη προς το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68, εφόσον η διάκριση μεταξύ απασχολήσεως στην ιταλική δημόσια διοίκηση και απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους έχει ως «αποκλειστικό ή κύριο σκοπό ή αποτέλεσμα» να εμποδίσει την πρόσληψη υπηκόων άλλων κρατών μελών.

19. Δεν αμφισβητείται ότι το άρθρο 48, παράγραφος 2, της Συνθήκης έχει άμεσο αποτέλεσμα: Van Duyn κατά Home Office <sup>10</sup>.

Από την απόφαση Gül κατά Regierungspräsident Düsseldorf <sup>11</sup> προκύπτει σαφώς ότι και το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68 έχει άμεσο αποτέλεσμα. Στην απόφαση αυτή (σκέψη 26) το Δικαστήριο έκρινε τα εξής:

«(...) η προβλεπόμενη από το άρθρο 3, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, πρώτη περίπτωση, του κανονισμού 1612/68 ίση μεταχείριση συνίσταται στην υπαγωγή των διεπομένων από τη ρύθμιση αυτή προσώπων στις αυτές νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις με εκείνες που ισχύουν για τους ημεδαπούς, καθώς και στην εφαρμογή της αυτής διοικητικής πρακτικής».

Δεν αμφισβητείται ότι το Πανεπιστήμιο του Cagliari είναι δημόσιος οργανισμός και ότι πρέπει επομένως να θεωρηθεί μέρος του ιταλικού Δημοσίου όσον αφορά τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο. Επομένως, δεν χρειάζεται να ληφθεί απόφαση επί του ζητήματος αν το άρθρο 48, παράγραφος 2, της Συνθήκης και το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68, έχουν άμεσο οριζόντιο αποτέλεσμα, υπό την έννοια ότι απαγορεύεται ακόμη και στους εργοδότες του ιδιωτικού τομέα να προβαίνουν σε διακρίσεις λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών.

20. Όσον αφορά το αν τα δικαιώματα της Scholz επηρεάζονται από την εκ μέρους της απόκτηση της ιταλικής ιθαγενείας, ενδέχεται καταρχάς να φανεί παράδοξο το ότι Ιταλός υπήκοος είναι σε θέση να επικαλεστεί την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας κατά ιταλικού κανόνα δικαίου ή πρακτικής που προβαίνει σε διάκριση εις βάρος μη Ιταλών υπηκόων. Είμαι ωστόσο πεπεισμένος ότι αυτό ακριβώς ισχύει.

10 — Απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1974, υπόθεση 41/74, ECR 1974, σ. 1337.

11 — Απόφαση της 7ης Μαΐου 1986, υπόθεση 131/85, Συλλογή 1986, σ. 1573.

21. Νομίζω ότι θα ήταν παράλογο να υποστηριχθεί ότι η Scholz εδικαιούτο να επικαλεστεί το άρθρο 48, παράγραφος 2, κατά το διάστημα που είχε μόνο την αρχική της γερμανική ιθαγένεια, αλλά ότι στερήθηκε ξαφνικά του δικαιώματος να αντιταχθεί στις ενέχουσες διακρίσεις πρακτικές όταν απέκτησε την ιταλική ιθαγένεια λόγω του γάμου της. Η εκ μέρους της απόκτηση της ιταλικής ιθαγένειας είναι τυχαίο γεγονός, το οποίο δεν ασκεί επιρροή υπό την έννοια ότι ουδόλως επηρεάζει το ουσιαστικό γεγονός ότι αποτελεί θύμα πρακτικής η οποία καταλήγει σε συγκεκαλυμμένη διάκριση λόγω ιθαγενείας. Επιπλέον, είναι θύμα της πρακτικής αυτής διότι εργάστηκε καταρχάς στο κράτος μέλος καταγωγής της και επιθυμεί τώρα να εργαστεί σε άλλο κράτος μέλος. Κατά συνέπεια, είναι σαφές ότι ανήκει στην κατηγορία των προσώπων τα οποία προορίζονται να επωφεληθούν από την ελεύθερη κυκλοφορία που θεσπίζει το άρθρο 48. Δεν μπορεί να έχει παύσει να ανήκει στην κατηγορία αυτή απλώς και μόνο επειδή απέκτησε την ιθαγένεια του κράτους μέλους στο οποίο επιθυμεί να ασκήσει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας.

22. Ακόμη και αν η Scholz είχε αποκτήσει την ιταλική ιθαγένεια με τη γέννησή της (άμα τη γεννήσει της) και είχε αναλάβει εργασία στη γερμανική διοίκηση ταχυδρομείων ασκούσα το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το άρθρο 48, θα εδικαιούτο ακόμη, κατά την άποψή μου, να ζητήσει από τις ιταλικές αρχές να λάβουν υπόψη την πείρα αυτή σαν να είχε αποκτηθεί στην Ιταλία. Ενδέχεται όμως τη βάση για την πρόταση αυτή να παρέχει όχι τόσο το άρθρο 48, παράγραφος 2, αλλά μάλλον το άρθρο 48, παράγραφος 1, το οποίο — όπως ανέφερα προηγουμένως — προβλέπει ότι «η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Κοινότητας εξασφαλίζεται το

αργότερο κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου». Η ελεύθερη αυτή κυκλοφορία δεν θα εξασφαλιζόταν εάν το κράτος μέλος μπορούσε να αποτρέψει τους ενδιαφερομένους να αναλάβουν εργασία σε άλλα κράτη μέλη αρνούμενο να λάβει υπόψη επαγγελματική πείρα που απέκτησαν οι ενδιαφερόμενοι σε άλλα κράτη μέλη όταν στη συνέχεια επιστρέφουν στη χώρα καταγωγής τους. Δεν αμφισβητείται ότι τις πρακτικές των δημοσίων οργανισμών ενός κράτους μέλους οι οποίες εμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων μπορούν να προσβάλουν όλοι οι κοινοτικοί υπήκοοι, συμπεριλαμβανομένων των υπηκόων του οικείου κράτους<sup>12</sup>.

23. Δεν πρέπει να υποτιμάται η σημασία ενός τέτοιου εμποδίου για την ελεύθερη κυκλοφορία. Ας υποθεθεί για παράδειγμα ότι ένας δάσκαλος που έχει την ιθαγένεια του κράτους μέλους Α μετέβη για να εργαστεί στο κράτος μέλος Β για 20 έτη, πριν αποφασίσει να συνεχίσει τη σταδιοδρομία του στο κράτος μέλος Α, και ότι οι αρχές της χώρας αυτής καθορίζουν τον βαθμό και τον μισθό του χωρίς να λάβουν υπόψη την πείρα που απέκτησε στο κράτος μέλος Β. Εάν η πρακτική αυτή επιτρεπόταν, τα πρόσωπα που επηρεάζονται από αυτή θα είχαν τόσο μεγάλο κίνητρο να ολοκληρώσουν τη σταδιοδρομία τους σε ένα μόνο κράτος μέλος ώστε η ελεύθερη κυκλοφορία θα ήταν θεωρητική.

24. Καίτοι είναι ενδεχομένως αδύνατον να υποχρεωθούν οι εργοδότες του ιδιωτικού

12 — Βλ. απόφαση της 31ης Μαρτίου 1993, υπόθεση C-19/92, Kraus κατά Land Baden-Württemberg, Συλλογή 1993, σ. I-1663, σκέψεις 16 και 17, η οποία αφορούσε την υποχρέωση κράτους μέλους να αναγνωρίσει τους πανεπιστημιακούς τίτλους που απέκτησαν οι υπήκοοί του σε άλλα κράτη μέλη. βλ. επίσης την παράγραφο 19 των προτάσεών μου στην υπόθεση C-11/91, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (αναφερθείσα στην υποσημείωση 9).

τομέα να λάβουν υπόψη την πείρα που αποκτήθηκε σε άλλα κράτη μέλη, νομίζω ότι είναι σαφές ότι ένας δημόσιος οργανισμός ο οποίος ενεργεί ως εργοδότης πρέπει καταρχήν, δυνάμει του άρθρου 48 της Συνθήκης και του άρθρου 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68, να αξιολογεί την πείρα που αποκτήθηκε σε άλλα κράτη μέλη ακριβώς όπως την πείρα που αποκτήθηκε στο οικείο κράτος μέλος, όταν αποφασίζει αν και υπό ποιους όρους θα προσλάβει κοινοτικό υπήκοο.

25. Από την απόφαση *Sotgiu* προκύπτει σαφώς ότι η συγκεκριμένη διάκριση δεν απαγορεύεται από το άρθρο 48, παράγραφος 2, εάν η διαφορετική μεταχείριση δικαιολογείται αντικειμενικώς. Επομένως αν υπήρχαν σοβαροί λόγοι για να θεωρηθεί ότι η πείρα που απέκτησε η *Scholz* στη γερμανική διοίκηση ταχυδρομείων δεν έχει σχέση με την πείρα που αποκτάται στην ιταλική δημόσια διοίκηση, εν όψει της φύσεως της θέσεως για την οποία έχει υποβληθεί η υποψηφιότητα, το Πανεπιστήμιο του *Cagliari* δικαιούται ενδεχομένως να μη λάβει υπόψη την πείρα αυτή εν όλω ή εν μέρει.

26. Προκειμένου να εκτιμηθεί αν η άρνηση του Πανεπιστημίου να αναγνωρίσει την πείρα που αποκτήθηκε σε άλλο κράτος μέλος δικαιολογείται αντικειμενικώς, θα ήταν σκόπιμο να εξετασθεί συνοπτικώς ο σκοπός του κανόνα κατά τον οποίο χορηγούνται μονάδες ανάλογα με την προηγούμενη απασχόληση ενός υποψηφίου στη δημόσια διοίκηση. Από την άποψη αυτή,

πρέπει να τονιστεί ότι, βάσει του κανόνα που εφαρμόζει η εξεταστική επιτροπή, χορηγούνται μονάδες ακόμη και ανάλογα με την προηγούμενη πείρα σε θέσεις οι οποίες ήταν άσχετες προς τη θέση υπαλλήλου εστιατορίου. Κατά συνέπεια, είναι σαφές ότι κανένα επιχείρημα δεν μπορεί να θεμελιωθεί, στην υπό κρίση υπόθεση, στις εμφανείς διαφορές μεταξύ των καθηκόντων που αντιστοιχούν στη θέση ταχυδρομικού υπαλλήλου και υπαλλήλου εστιατορίου ή στις εξίσου εμφανείς διαφορές μεταξύ των γαστρονομικών παραδόσεων Ιταλίας και Γερμανίας. Η προηγούμενη πείρα της *Scholz* δεν ελήφθη υπόψη όχι διότι αφορούσε τελείως διαφορετικό είδος εργασίας, αλλά διότι αποκτήθηκε σε διαφορετικό κράτος μέλος.

27. Ποιος είναι τότε ο σκοπός ενός κανόνα κατ'εφαρμογή του οποίου χορηγούνται μονάδες βάσει της προηγούμενης απασχολήσεως του υποψηφίου στη δημόσια διοίκηση, ακόμη και αν τα καθήκοντα τα οποία εκτελούσε ήταν τελείως διαφορετικά από τα καθήκοντα που αντιστοιχούν στις προς πλήρωση θέσεις; Νομίζω ότι ο κύριος σκοπός είναι να ρυθμιστούν όσοι έχουν επιδείξει κλίση προς τη δημόσια υπηρεσία, εξυπακουσμένου ότι όσοι υπηρετούν το κράτος στις διάφορες εκφάνσεις του αναπτύσσουν μια ιδιαίτερη νοοτροπία — την οποία δεν έχουν οι εργαζόμενοι στις ιδιωτικές επιχειρήσεις — και έχουν κίνητρα διαφορετικά από εκείνα του ιδιωτικού τομέα. Τυπικώς, η απασχόληση στη δημόσια διοίκηση συνεπάγεται προθυμία αποδοχής σχετικώς μικρής αμοιβής σε αντάλλαγμα μεγαλύτερης μακροπρόθεσμης ασφάλειας, μαζί, ενδεχομένως, με την ικανοποίηση που προσφέρει η παροχή υπηρεσίας στο κοινωνικό σύνολο.



28. Εάν ο σκοπός αυτός υπαγόρευσε τον υπό κρίση κανόνα, δεν αντιλαμβάνομαι ποιά αντικειμενική δικαιολογία μπορεί να υπάρξει για τη μη αναγνώριση της προηγούμενης απασχολήσεως ενός υποψηφίου στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους. Ο υποψήφιος ο οποίος έχει εργαστεί στη γερμανική διοίκηση ταχυδρομείων έχει τις ίδιες πιθανότητες αποκτήσεως ειδικής ικανότητας απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση με τον υποψήφιο που έχει εργαστεί στην ιταλική διοίκηση ταχυδρομείων. Πράγματι, το να υποστηριχθεί ότι κάποιος ο οποίος εργάστηκε στην γερμανική δημόσια διοίκηση είναι εξ αυτού του λόγου λιγότερο άξιος από κάποιον που εργάστηκε στην ιταλική δημόσια διοίκηση, αντίκειται προς το όλο πνεύμα του κοινοτικού δικαίου.

29. Τέλος, θα ήθελα να εξετάσω εν συντομία την ανησυχία που εξέφρασε η Γαλλική Κυβέρνηση όσον αφορά τις ευρύτερες συνέπειες μιας αποφάσεως επιβάλλουσας να λαμβάνεται υπόψη η πείρα που αποκτήθηκε σε άλλα κράτη μέλη προκειμένου να πληρωθούν θέσεις στη δημόσια διοίκηση.

30. Όσον αφορά πρώτον τη δυσκολία να καθοριστεί αν η πείρα που αποκτήθηκε σε άλλο κράτος μέλος αφορούσε τον δημόσιο τομέα ή όχι, δεν αντιλαμβάνομαι πώς το πρακτικό αυτό πρόβλημα μπορεί να επηρεάσει την εφαρμογή της αρχής κατά την οποία απαγορεύονται οι διακρίσεις λόγω ιθαγενείας εις βάρος των κοινοτικών υπηκόων στον τομέα της απασχολήσεως. Σε περίπτωση αμφιβολίας ως προς τη δημόσια

ή ιδιωτική φύση του προηγούμενου εργοδότη του υποψηφίου σε άλλο κράτος μέλος, η αμφιβολία αυτή θα μπορούσε ευχερώς να αρθεί βάσει, για παράδειγμα, πιστοποιητικών χορηγημένων από τον οικείο εργοδότη ή από τις προξενικές αρχές του κράτους μέλους στο οποίο βρίσκεται.

31. Όσον αφορά τη δυνατότητα πληρώσεως κενών θέσεων μέσω εσωτερικών διαδικασιών που προορίζονται αποκλειστικά για τους εν ενεργεία υπαλλήλους ορισμένων κρατικών υπηρεσιών ή δημοσίων αρχών, δεν νομίζω ότι η απόφαση που θα εκδοθεί στην υπό κρίση υπόθεση πρέπει να προδικάσει το ζήτημα της νομιμότητας των διαδικασιών αυτών. Εάν λειτουργούν εις βάρος των υπηκόων των άλλων κρατών μελών, το ζήτημα θα ανακύψει ίσως σε κάποια μελλοντική υπόθεση και το Δικαστήριο θα μπορέσει να αποφανθεί στο πλαίσιο ειδικών πραγματικών περιστατικών.

32. Όσον αφορά το αν πρέπει η προηγούμενη πείρα που απόκτησε εν ενεργεία υπάλληλος σε άλλο κράτος μέλος να ληφθεί υπόψη όταν εξετάζεται η περαιτέρω σταδιοδρομία του υπαλλήλου αυτού, το ζήτημα αυτό δεν τίθεται ευθέως στην παρούσα υπόθεση. Εν όψει των ανησυχιών που εξέφρασε η Γαλλική Κυβέρνηση, νομίζω ότι θα ήταν προτιμότερο να περιοριστεί η απόφαση επί της υπό κρίση υποθέσεως στο ζήτημα των ενεχόντων δυσμενή διάκριση καλυμάτων στην αρχική πρόσληψη κοινοτικού υπηκόου που θέτει μια δημόσια αρχή ενός κράτους μέλους.

## Πρόταση

33. Κατά συνέπεια, προτείνω να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο ερώτημα που υπέβαλε στο Δικαστήριο το Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna:

Το άρθρο 48 της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, έχει την έννοια ότι όταν ένας δημόσιος οργανισμός κράτους μέλους, επ' ευκαιρία προσλήψεως προσωπικού σε θέσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης, προτίθεται να λάβει υπόψη την προηγούμενη απασχόληση υποψηφίων στη δημόσια διοίκηση, ο οργανισμός αυτός δεν μπορεί, έναντι των κοινοτικών υπηκόων, να προβεί σε διάκριση μεταξύ απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση του ιδίου αυτού κράτους και απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους.