JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CHRISTINE STIX-HACKL
14 päivänä syyskuuta 2006 [1]

I Johdanto

1. Överklagandenämnden för högskolan (korkeakoulujen valituslautakunta) on 1.2.2005 tekemällään päätöksellä esittänyt kolme ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat lähinnä sitä, voidaanko pitää yhteisön oikeuden ja erityisesti EY 12 artiklan mukaisena ruotsalaisessa koulussa olevaa työpaikkaa koskevaa vaatimusta, joka hakijan on täytettävä päästäkseen erityiseen opettajankoulutusohjelmaan (särskild lärarutbildning, jäljempänä SÄL-ohjelma), jolla pyritään tyydyttämään opettajien tarve Ruotsissa lyhyellä aikavälillä.

2. Kysymysten taustalla on oikeudenkäynti, jonka Kaj Lyyski on pannut vireille Umeå universitetiä (Uumajan yliopisto) vastaan, koska yliopisto on evännyt häneltä pääsyn mainittuun opettajankoulutukseen sillä perusteella, että hänellä ei ole työpaikkaa ruotsalaisessa koulussa.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

II Opettajankoulutusta koskevat yleiset kansalliset säädökset ja riidanalaista SÄL-opettajankoulutusohjelmaa koskeva erityiset kansalliset säädökset

A *Ruotsin koululaki*

3. Opettajien kelpoisuusvaatimuksia julkisessa koululaitoksessa säännellään Ruotsissa Skollagilla (laki nro 1100/1985, jäljempänä koululaki).

4. Koululain 2 luvun 4 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, että opettajaksi, esiopetusta antavaksi opettajaksi tai vapaa-ajan ohjaajaksi julkisessa koululaitoksessa voidaan toistaiseksi ottaa henkilö, jolla on ruotsalainen opettajantutkinto tai lapsi- tai nuorisopedagogiikan tutkinto (tai vastaava vanhempi

koulutus) tai joka on saanut Högskoleverketiltä (korkeakouluihin liittyviä tehtäviä hoitava virasto) kelpoisuustodistuksen 4 a ja 4 b §:n säännösten mukaisesti.

5. Viimeksi mainituissa säännöksissä säädetään kelpoisuustodistuksen myöntämisestä ulkomailla hankitun vastaavan koulutuksen perusteella.

6. Jos riittävän päteviä hakijoita ei ole, koululain 2 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan opettajaksi voidaan tietyin edellytyksin toistaiseksi ottaa henkilö, jolla ei ole edellä kuvattua kelpoisuutta, mikäli hänellä on sopiva ammatillinen pätevyys kyseisten aineiden opettamiseen ja mikäli on syytä olettaa, että hakija soveltuu opetustehtäviin.

7. Henkilöt, jotka eivät täytä koululain 2 luvun 4 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjä pysyvän toimen kelpoisuusvaatimuksia, voivat työskennellä julkisessa koululaitoksessa määräaikaisina opettajina. Tällaisiin määräaikaisiin työpaikkoihin ei sovelleta minkäänlaisia vähimmäisvaatimuksia, minkä Ruotsin hallitus vahvisti suullisessa käsittelyssä.

B *SÄL-ohjelma*

8. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja Ruotsin hallitus ovat todenneet, tiettyihin ikäryhmiin kuuluvien oppilaitten lukumäärän voimakas kasvu ja opettajien eläkkeelle jäämisten laajuus huomioon ottaen on olemassa suuri tarve lisätä opettajien määrää lähivuosien aikana. Ruotsissa on liian vähän opiskelijoita, joilla on tarvittavat edellytykset korkeakouluopintojen suorittamiseen varsinkin matematiikan, luonnontieteiden ja tekniikan kaltaisilla aloilla. Koska nämä opinnot suorittavien opiskelijoiden lukumäärää ei toistaiseksi pystytä riittävästi lisäämään tavanomaisten koulutusväylien avulla, Ruotsin hallitus on luonut erityisen opettajankoulutusohjelman eli SÄL-ohjelman, jolla pyritään lähivuosina lisäämään pätevien opettajien lukumäärää lyhyellä aikavälillä. Ruotsin parlamentti myönsi erityisen määrärahan SÄL-ohjelmalle, johon liittyy laaja yhteistyö kunnallisten työnantajien ja korkeakoulujen opettajankoulutuksen välillä.

9. SÄL-ohjelmaa säännellään erityisestä opettajankoulutuksesta annetulla asetuksella nro 740/2001 (förordning om särskilda lärarutbildningar, jäljempänä SÄL-asetus). Tällä asetuksella Ruotsin hallitus antoi kuudelle yliopistolle ja korkeakoululle erityisen

tehtävän kouluttaa opettajia, joilla ei ole kelpoisuutta saada vakituista toimea ruotsalaisessa koulussa.

10. SÄL-asetuksen 6 §:n 1 momentin mukaan kelpoisuus erityiseen opettajankoulutukseen on henkilöllä, jolla ei ole kelpoisuutta vakituiseen toimeen koululain 2 luvun 4 §:n 1 ja 2 momentin perusteella. Tällöin edellytetään, että henkilöllä on aikaisemman korkeakoulutuksen tai työkokemuksen johdosta edellytykset suorittaa opettajantutkinto opettaakseen sitä ainetta tai erikoisalaa, josta koulutuksessa on kyse, ja että hän työskentelee opettajana sellaisessa koulussa, jossa käytännön osuus koulutuksesta voidaan suorittaa.

11. Toisaalta SÄL-asetuksen 6 §:n 2 momentin mukaan hakija, jolla on kelpoisuus vakituiseen toimeen koululain 2 luvun 4 §:n 1 ja 2 momentin perusteella, voidaan ottaa erityiseen opettajankoulutukseen, jos koulutus johtaa siihen, että hänestä tulee pätevä opettamaan yhtä tai useampaa muuta ainetta tai erikoisalaa.

12. Lisäksi SÄL-asetuksen 7 §:n mukaan hakijan on täytynyt päästä korkeakoulutuksessaan niin pitkälle, että asetuksen 6 §:n 1 momentin mukainen opettajantutkinto tai asetuksen 6 §:n 2 momentin mukainen lisäkelpoisuus voidaan saavuttaa koulutuksen yhteydessä tämän asetuksen mukaisesti. Vaadittuun korkeakoulutukseen rinnastetaan vastaavat tiedot, jotka hakija on hankkinut Ruotsissa tai Ruotsin ulkopuolella.

13. SÄL-asetuksen 9 §:n mukaan korkeakoulun oli valittava koulutukseen otettavat henkilöt 1.11.2001–31.12.2005.

14. SÄL-asetuksen 10 §:n mukaan koulutukset järjestetään vähintään puoliaikaisesti ja niitä voidaan jatkaa enintään 31.12.2006 saakka. Yhteenlaskettu koulutusaika yhden ja saman opiskelijan osalta saa olla enintään kolme lukukautta, ja opiskelija voi koulutuksen aikana suorittaa enintään 60 opintopistettä. Kuten Ruotsin hallituksen suullisessa käsittelyssä esittämistä seikoista käy ilmi, opettajantutkinnon laajuus on yleensä vähintään 140 opintopistettä, joten SÄL-ohjelmaan voivat osallistua ainoastaan hakijat, joilla jo on vähintään 80 opintopisteen laajuinen korkeakoulutus ja/tai työkokemus.

15. Erityinen opettajankoulutus räätälöidään kunkin hakijan osalta aiemman koulutuksen,

työkokemuksen ja tavoitellun kelpoisuuden perusteella.

16. Ruotsin hallituksen antamien tietojen mukaan erityinen opettajankoulutus muodostuu periaatteessa teoreettisesta ja käytännöllisestä osuudesta. Käytännöllinen osuus on erotettava opetustyöstä, jota opettaja tekee (osa-aikaisesti) siinä koulussa, jossa hänellä on työpaikka. Kokonaisuutena erityinen opettajankoulutus järjestetään korkeakoulujen, kunnallisen koulun ja opettajan välisenä yhteistyönä. Kunta eli työnantaja takaa koulutuksen aikana vähintään puolipäivätoimen koulussa, ja opinnot yhdistetään työhön/käytäntöön. Erityisen opettajankoulutuksen teoreettisen ja käytännöllisen osuuden ja niiden sisältöjen välinen suhde puolestaan riippuu vahvasti kulloisestakin hakijasta, miltä osin komissio on todennut, että ensisijaisesti kyse on etäopiskelusta, joka edellyttää vain vähän fyysistä läsnäoloa, mitä ei ole kiistetty.

17. Ruotsin hallituksen antamien tietojen mukaan erityiseen opettajankoulutukseen menestyksellisesti osallistuvalla henkilöllä ei ole oikeutta saada vakituista toimea opettajana, mutta käytännössä koulutuksen osanottaja yleensä otetaan palvelukseen siihen kouluun, jossa hän jo työskentelee.

III Tosiseikat, asian käsittely ja ennakkoratkaisukysymykset

18. Ruotsin kansalainen Kaj Lyyski haki syyslukukaudeksi 2004 Uumajan yliopistoon yllä esitettyyn koulutukseen hakuvaihtoehtona puu- ja metallityöt, 40–60 opintopistettä. Hakemuksessaan Lyyski ilmoitti, että hänellä on koulutusjakson 2004–2006 aikana opettajan paikka ruotsinkielisessä yläasteen koulussa Suomen Turussa. Päätöksessä, johon haetaan muutosta pääasiassa, Uumajan yliopisto katsoi, ettei Lyyski ollut osoittanut kelpoisuuttaan koulutukseen, koska hänellä ei ollut työpaikkaa ruotsalaisessa koulussa. SÄL-asetuksen tulkintaan perustunut yliopiston päätös johti siihen, että Lyyskiltä evättiin pääsy mainittuun opettajankoulutukseen.

19. Lyyski on hakenut yliopiston tekemään päätökseen muutosta Överklagandenämnden för högskolanilta, joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, ja vaatinut, että hänellä todettaisiin olevan kelpoisuus haettuun koulutukseen.

20. Uumajan yliopisto on perustellut päätöstään ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ensisijaisesti SÄL-ohjelman päätavoitteella, joka on kirjattu SÄL-asetuk-

sen 3 §:ään, eli pyrkimyksellä tyydyttää pätevien opettajien tarve ruotsalaisissa kouluissa lyhyellä aikavälillä. Yliopiston mukaan SÄL-ohjelmaan voidaan ottaa ainoastaan henkilöitä, joilla on työpaikka ruotsalaisessa koulussa, jossa he myös voivat suorittaa koulutuksen käytännön osuuden.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa EY 12 artiklaan ja EY 149 artiklan 1 kohtaan ja katsoo, että tarkasteltavana olevaa koulutusta on pidettävä henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuna "ammatillisena koulutuksena". Mainitun oikeuskäytännön perusteella Uumajan yliopiston asettamaa vaatimusta, jonka mukaan opettajankoulutukseen pääseminen edellyttää hakijalta työpaikkaa ruotsalaisessa koulussa, voitaisiin pitää esteenä vapaalle liikkuvuudelle.

22. Tätä taustaa vasten Överklagandenämnden för högskolan on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Estääkö yhteisön oikeus ja erityisesti EY 12 artikla sen, että arvioitaessa hakijan kelpoisuutta osallistua opettajankoulutukseen, jolla on tarkoitus tyydyttää pätevien opettajien tarve Ruotsissa lyhyellä aikavälillä, asetetaan vaatimus siitä, että hakija työskentelee ruotsalaisessa koulussa? Voidaanko tällaista vaatimusta pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhteisena?

2) Onko annettaessa ratkaisua kysymykseen 1 merkitystä sillä, onko koulutukseen hakeva henkilö, joka työskentelee koulussa jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin Ruotsissa, Ruotsin kansalainen vai jonkin toisen jäsenvaltion kansalainen?

3) Onko annettaessa ratkaisua kysymykseen 1 merkitystä sillä, onko opettajankoulutusta tarkoitettu antaa lyhyen ajan vai onko kysymys pitempiaikaisesta opettajankoulutuksesta?"

IV Vastaukset ennakkoratkaisukysymyksiin

23. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa kolmella ennakkoratkaisukysymyksellään, jotka käsittelen jäljempänä yhdessä, saada selville, voidaanko pitää EY 12 artiklassa määrätyn yhteisön oikeuden syrjintäkiellon mukaisena SÄL-ohjelman kaltaista

opettajankoulutusohjelmaa, johon otetaan ainoastaan opettajia, jotka työskentelevät kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevassa koulussa; pääasiassa on kyse oman maan kansalaisesta, joka työskentelee opettajana toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevassa koulussa.

24. Tarkasteltavana olevassa asiassa Ruotsin ja Puolan hallitukset sekä komissio ovat esittäneet huomautuksia asiassa: mainittujen hallitusten mielestä yhteisön oikeuden mukaisena voidaan pitää sitä, että SÄL-ohjelmaan otetaan ainoastaan opettajia, joilla jo on työpaikka ruotsalaisessa koulussa, kun taas komission mielestä tämä pääsyvaatimus merkitsee syrjintää vastoin EY 12 artiklaa, EY 39 artiklaa ja asetuksen (ETY) N:o 1612/68 [2] 7 artiklan 3 kohtaa.

25. Alustavasti on syytä huomauttaa, että vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymykseen sisältyy viittauksia tiettyihin yhteisön oikeuden säännöksiin, tämä ei estä yhteisöjen tuomioistuinta siitä riippumatta, mitä viittauksia ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kysymyksissään tehnyt, esittämästä sille kaikki yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat olla hyödyllisiä sen arvioidessa käsiteltävänään olevaa asiaa. [3]

26. EY 12 artiklassa määrätään, että kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä sopimuksen soveltamisalalla, "sanotun kuitenkaan rajoittamatta sopimuksen erityismääräysten soveltamista". Tämän vuoksi – kuten komissio on esittänyt perustellusti – on tutkittava SÄL-ohjelman yhteensopivuus yhteisön oikeuden kanssa käyttäen aluksi lähtökohtana työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää erityistä syrjintäkieltoa, joka on kirjattu EY 39 artiklan 2 kohtaan ja jota selvennetään asetuksessa N:o 1612/68. [4]

27. Aluksi on siis tutkittava, kuuluuko pääsy SÄL-ohjelman kaltaiseen opettajankoulutusohjelmaan – sellaisena kuin se on pääasian taustalla – EY 39 artiklan 2 kohtaan ja asetukseen N:o 1612/68 kirjatun syrjintäkiellon henkilölliseen ja aineelliseen soveltamis-

2 – Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annettu neuvoston asetus (EYVL L 257, s. 2).

3 – Vrt. mm. asia C-241/89, SARPP, tuomio 12.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4695, 8 kohta) ja asia C-456/02, Trojani, tuomio 7.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7573, 38 kohta).

4 – Vrt. mm. asia C-258/04, Ioannidis, tuomio 15.9.2005 (Kok. 2005, s. I-8275, 37 kohta); asia C-293/03, My, tuomio 16.12.2004 (Kok. 2004, s. I-12013, 33 kohta); asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2703, 55 kohta); asia C-419/92, Ingetraut Scholz, tuomio 23.2.1994 (Kok. 1994, s. I-505, 6 kohta) ja asia 305/87, komissio v. Kreikka, tuomio 30.5.1989 (Kok. 1989, s. 1461, 12 ja 13 kohta).

alaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alalla. Jos näin on, on tutkittava, onko kysymyksessä kielletty syrjintä.

A *Syrjintäkiellon sovellettavuus työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alalla*

28. Aluksi on selvitettävä, tuleeko työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä henkilöllisen soveltamisalan perusteella soveltaa Lyyskin kaltaiseen asiaan; kuten asiakirjoista käy ilmi ja mitä ei ole kiistetty, Lyyski käy palkkatyössä toisessa jäsenvaltiossa, mutta haluaa päästä koulutukseen lähtöjäsenvaltiossaan.

29. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä ja niiden täytäntöönpanemiseksi annettuja säädöksiä ei voida soveltaa toimintaan, joka ei liity mitenkään yhteisön oikeudessa tarkoitettuihin tilanteisiin ja jonka kaikki vaikutukset rajoittuvat yhden jäsenvaltion sisälle. [5]

30. Tässä ei ole kuitenkaan kyse tällaisesta puhtaasti jäsenvaltion sisäisestä tilanteesta. Lyyski on nimittäin käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen työntekijänä ottaessaan Ruotsin kansalaisena vastaan työpaikan opettajana suomalaisessa koulussa. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut toistuvasti, yhteisöjen kansalaiset, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja ovat tehneet tai tekevät työtä toisessa jäsenvaltiossa, kuuluvat asuinpaikastaan ja kansalaisuudestaan riippumatta työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten ja määräysten soveltamisalaan. [6]

31. Vaikka Lyyski Ruotsin kansalaisena tämän vuoksi haluaakin Ruotsin viranomaisten edessä vedota vapaata liikkuvuutta koskeviin säännöksiin ja määräyksiin päästäkseen SÄL-ohjelmaan, tällä ei ole vaikutusta kyseisten säännösten ja määräysten sovellettavuuteen. Väitetty epäedullinen asema tai epätasa-arvoinen kohteluhan perustuu näin tarkasteltuna juuri siihen, että hän on ottanut vastaan työpaikan toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevassa koulussa. [7] Siinä suhteessa Lyyskin kaltainen henkilö on samassa tilanteessa

5 – Asia C-332/90, Steen, tuomio 28.1.1992 (Kok. 1992, s. I-341, 9 kohta); asia C-134/95, USSL n° 47 di Biella, tuomio 16.1.1997 (Kok. 1997, s. I-195, 19 kohta); yhdistetyt asiat C-64/96 ja C-65/96, Uecker ja Jacquet, tuomio 5.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3171, 16 kohta) ja yhdistetyt asiat C-225/95–C-227/95, Kapasakalis ym., tuomio 2.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4239, 22 kohta); vrt. tältä osin myös asia C-33/99, Hassan Fahmi, tuomio 20.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2415, 38 kohta).

6 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia C-419/92, tuomion 9 kohta ja asia C-18/95, F. C. Terhoeve, tuomio 26.1.1999 (Kok. 1999, s. I-345, 27 kohta).

7 – Vrt. tältä osin mm. edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-18/95, tuomion 26 kohta; asia C-224/98, D'Hoop, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6191, 30 ja 31 kohta) ja asia C-403/03, Schempp, tuomio 12.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6421, 24 kohta).

kuin kaikki muutkin henkilöt, joihin sovelletaan perustamissopimuksessa taattuja oikeuksia ja vapauksia.

32. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin lisäksi todennut, oikeudet vapaaseen liikkuvuuteen eivät saa täyttä vaikutustaan, jos näiden oikeuksien käyttäminen tehdään jäsenvaltion kansalaiselle vähemmän houkuttelevaksi sen vuoksi, että lähtömaassa häneen sovelletaan säännöstöä, joka on hänelle epäedullinen sen vuoksi, että hän on käyttänyt näitä oikeuksiaan; tämä pätee erityisesti koulutuksen alalla. [8]

33. Näin ollen on todettava, että Lyyskin kaltainen henkilö voi periaatteessa vedota työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin säännöksiin ja määräyksiin ja erityisesti syrjintäkieltoon.

34. Seuraavaksi on selvitettävä, kuuluuko pääsy SÄL-ohjelmaan EY 39 artiklan 2 kohtaan ja asetukseen N:o 1612/68 kirjatun syrjintäkiellon aineelliseen soveltamisalaan, minkä Ruotsin ja Puolan hallitukset ovat kiistäneet. Puolan hallitus on erityisesti esittänyt, että kyseisen ohjelman tarkoituksena on ainoastaan ammatillinen täydennyskoulutus tai viimeistely eikä ammatillinen koulutus, jonka pääsyvaatimukset vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti kuuluvat yhteisön oikeuden soveltamisalaan.

35. Edellä esitetystä on ensinnäkin todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kaikki koulutusmuodot, jotka antavat pätevyyden tiettyyn ammattiin tai työhön tai jotka antavat erityisen kelpoisuuden harjoittaa tällaista tointa, kuuluvat ammatilliseen koulutukseen. [9] Kuten yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi toistuvasti todennut, sekä korkeakouluopetus että yliopisto-opetus yleensä täyttävät nämä edellytykset. [10]

36. Kuten komissio on esittänyt, ammatillisen koulutuksen käsite on laaja-alainen ja siihen sisältyvät yliopisto-opinnot paitsi silloin, kun ne antavat pätevyyden tiettyyn ammattiin tai työhön, myös silloin, kun kyseisillä opinnoilla annetaan tietyt erityisvalmiudet; tästä on kyse silloin, kun opiskelija tarvitsee hankkimiaan tietoja tietyn

8 – Vrt. tältä osin mm. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia C-224/98, tuomion 31 ja 32 kohta ja asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1663, Kok. Ep. XIV, s. I-177, 15 ja 16 kohta).

9 – Mm. asia 293/83, Gravier, tuomio 13.2.1985 (Kok. 1985, s. 593, Kok. Ep. VIII, s. 73, 25 kohta); asia 24/86, Blaizot ym., tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 379, Kok. Ep. IX, s. 339, 15 kohta) ja asia C-65/03, komissio v. Belgia, tuomio 1.7.2004 (Kok. 2004, s. I-6427, 25 kohta).

10 – Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia 24/86, tuomion 20 kohta; asia 42/87, komissio v. Belgia, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5445, 7 ja 8 kohta) ja asia C-147/03, komissio v. Itävalta, tuomio 7.7.2005 (Kok. 2005, s. I-5969, 33 kohta).

ammatin harjoittamiseksi tai tietyn työn tekemiseksi, vaikka näiden tietojen hankkimisesta ammatin harjoittamista tai työn tekemistä varten ei olisikaan säädetty laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä. [11]

37. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan poikkeuksen näistä ammatillisen koulutuksen muodoista muodostavat kuitenkin "tietyt erityiset opintojaksot, jotka ovat luonteeltaan sellaisia, että ne on tarkoitettu sellaisille henkilöille, jotka haluavat pikemminkin syventää yleistietojaan kuin valmistautua työelämään". [12]

38. Edellä esitetyn oikeuskäytännön perusteella katson, että SÄL-ohjelma täyttää ammatillisen koulutuksen edellytykset.

39. Asiakirjojen ja asian käsittelyyn osallistuneiden osapuolten – erityisesti Ruotsin hallituksen – huomautusten perusteella [13]

SÄL-ohjelma ei suinkaan ole opintojakso, jonka tavoitteena on ainoastaan yleistietojen syventäminen.

40. Pikemminkin sen tavoitteena on ensinnäkin antaa opettajille, joilla ei vielä ole kelpoisuutta vakituiseen opettajantoimeen julkisessa koululaitoksessa, tarvittava pätevyys eli valmius opettajantutkinnon suorittamiseen. Toiseksi SÄL-ohjelmalla pyritään antamaan opettajille, joilla on jo kelpoisuus vakituiseen toimeen, pätevyys opettaa muitakin aineita. SÄL-ohjelmalla halutaan siis antaa valmiudet tai pätevyys tietyn ammatin harjoittamiseen tai tiettyjen tehtävien suorittamiseen.

41. Se, että SÄL-ohjelman pääsyvaatimuksena on tietty pätevyys eli vähintään 80 opintopisteen laajuinen korkeakoulutus ja/tai työkokemus taikka kelpoisuus vakituiseen toimeen ja että sikäli kyseessä on ammatillinen täydennyskoulutus, ei millään tavalla muuta sitä, että joka tapauksessa tarkoituksena on antaa valmiudet tai pätevyys, joita

11 – Vrt. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia 24/86, tuomion 19 kohta ja asia 197/86, Brown, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3205, Kok. Ep. IX, s. 495, 10 kohta).

12 – Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia 24/86, tuomion 20 kohta ja alaviitteessä 11 mainittu asia 197/86, tuomion 10 kohta.

13 – Ks. edellä 8–17 kohta.

tarvitaan aiempaa vaativamman tai toisentyyppisen/laaja-alaisemman työn tekemiseen, joten tässä suhteessa ohjelma täyttää ammatillisen koulutuksen tuntomerkit.

42. Erityisesti Puolan hallitus on ehdottanut ammatillisen koulutuksen käsitteen jakamista peruskoulutukseen ja täydennyskoulutukseen. Tällainen jako saattaa olla hankala ottaen huomioon eri opintojaksojen konkreettisen rakenteen ja voi johtaa yhteisön oikeudessa sovelletun ammatillisen koulutuksen käsitteen mielivaltaiseen rajoittamiseen, [14] minkä lisäksi siitä voi aiheutua jäsenvaltioiden välisiä eroja EY:n perustamissopimuksen soveltamisessa, kun otetaan huomioon myös jäsenvaltioiden väliset huomattavat erot korkeakouluopintojen rakenteissa yleensä ja opettajankoulutuksessa erityisesti. [15]

43. Tämän vuoksi katson, että pääsy SÄL-ohjelman kaltaiseen opettajankoulutusohjelmaan – sellaisena kuin se on pääasian taustalla – kuuluu EY 39 artiklan 2 kohtaan ja asetukseen N:o 1612/68 kirjatun syrjintäkiellon soveltamisalaan ammatilliseen koulutukseen pääsyn osalta.

B *Syrjintäkiellon sovellettavuus EY 12 artiklan nojalla*

44. Vaikka Lyyskiä ei pidettäisikään EY 39 artiklassa ja asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettuna työntekijänä, minkä arvioiminen asiaan liittyvien konkreettisten seikkojen perusteella viime kädessä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä, [16] toissijaisesti katson, että hän voi joka tapauksessa vedota SÄL-ohjelmaan pääsyn osalta unionin kansalaisena EY 12 artiklaan, jossa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä perustamissopimuksen soveltamisalalla.

45. Perustamissopimuksen soveltamisalan arvioimiseksi EY 12 artiklan valossa mainittua artiklaa on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti tulkittava yhdessä unionin kansalaisuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa. Unionin kansalaisuus on tarkoituksensa puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema, jonka nojalla samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat perustamissopimuksen aineellisella soveltamisalalla saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista

14 – Vrt. yhdistetyt asiat C-51/89, C-90/89 ja C-94/89, Yhdistynyt kuningaskunta, Ranska ja Saksa v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2757, 31 kohta).

15 – Vrt. tältä osin edellä alaviitteessä 9 mainittu asia 24/86, tuomion 18 kohta.

16 – Vrt. mm. asia C-357/89, Raulin, tuomio 26.2.1992 (Kok. 1992, s. I-1027, 13 kohta).

nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu. [17]

46. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvat muun muassa tilanteet, jotka koskevat EY:n perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien sekä EY 18 artiklassa myönnetyn oikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella käyttämistä. [18]

47. Lyyski joka tapauksessa käyttää oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella harjoittaessaan opettajan ammattia Suomessa.

48. Kuten lisäksi edellä jo totesin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten ja määräysten sovellettavuudesta, Lyyski myös voi lähtömaassaan vedota oikeuteensa samaan oikeudelliseen kohteluun – tässä tapauksessa ammatilliseen koulutukseen pääsyn osalta – koska muuten EY 18 artiklan mukainen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ei saa täyttä vaikutustaan, varsinkin jos katsotaan, että väitetty epäedullinen asema tai epätasa-arvoinen kohtelu johtuu tämän oikeuden käyttämisestä. [19]

C *Kielletyn syrjinnän olemassaolo*

49. Kun pääasian taustalla olevan asian kaltaisessa asiassa voidaan periaatteessa soveltaa EY 39 artiklan 2 kohtaan ja asetukseen N:o 1612/68 tai EY 12 artiklaan sisältyvää syrjintäkieltoa, on tutkittava, onko tosiasiallisesti kyseessä kielletty syrjintä.

50. Tältä osin on ensinnäkin syytä muistuttaa siitä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaatteella kielletään paitsi kansalaisuuteen perustuva ilmeinen syrjintä, myös kaikki peitellyn syrjinnän muodot, jotka muita erotteluperusteita soveltaen johtavat samaan lopputulokseen. [20]

17 – Vrt. mm. asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6193, 30 ja 31 kohta); asia C-148/02, Garcia Avello, tuomio 2.10.2003 (Kok. 2003, s. I-11613, 22 ja 23 kohta); asia C-209/03, Bidar, tuomio 15.3.2005 (Kok. 2005, s. I-2119, 31 kohta) ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia C-403/03, tuomion 15 kohta.

18 – Vrt. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia C-403/03, tuomion 18 kohta; alaviitteessä 17 mainittu asia C-209/03, tuomion 33 kohta; alaviitteessä 17 mainittu asia C-184/99, tuomion 33 kohta ja alaviitteessä 7 mainittu asia C-224/98, tuomion 29 kohta.

19 – Vrt. erityisesti edellä alaviitteessä 7 mainittu asia C-224/98, tuomion 30–32 kohta ja asia C-224/02, Pusa, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5763, 18 ja 19 kohta); ks. edellä olevat 31 ja 32 kohta.

20 – Vrt. mm. asia 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974 (Kok. 1974, s. 153, Kok. Ep. II, s. 219, 11 kohta); asia C-57/96, Meints, tuomio 27.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6689, 44 kohta); asia C-212/99, komissio v. Italia, tuomio 26.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4923, 24 kohta); edellä alaviitteessä 17 mainittu asia C-209/03, tuomion 51 kohta ja alaviitteessä 10 mainittu asia C-147/03, tuomion 41 kohta.

51. Toisaalta kyseessä ei ole kansalaisuuteen perustuva kielletty syrjintä, jos kyseessä oleva vaatimus voidaan katsoa perustelluksi objektiivisten, kansalaisuudesta riippumattomien syiden nojalla ja se on oikeassa suhteessa kansallisissa säädöksissä hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään. [21]

52. Tarkasteltavana olevassa asiassa kyse on vaatimuksesta, jonka mukaan hakijalla on SÄL-ohjelmaan päästäkseen oltava työpaikka ruotsalaisessa koulussa.

53. Tutkittaessa, onko tämä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, on ensin todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan peiteltyä syrjintää on jo se, jos on olemassa vaara, että ensisijaisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaiset – tai oman maan kansalaiset, jotka käyttäessään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ovat vastaavassa tilanteessa – ovat epäedullisessa asemassa, koska oman maan kansalaiset tai sellaiset oman maan kansalaiset, jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, voivat helpommin täyttää kansallisessa säädöksessä asetetun vaatimuksen. [22]

54. Varmaankin voidaan – perinteistä asuinpaikkavaatimusta vastaavasti – todeta, että oman maan kansalaiset, jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen eivätkä ole ottaneet vastaan työpaikkaa opettajana toisessa jäsenvaltiossa, täyttävät ruotsalaisessa koulussa olevaa työpaikkaa koskevan vaatimuksen helpommin. Tämän perusteella ei mielestäni kuitenkaan pidä tehdä ennenaikaista päätelmää välillisen syrjinnän olemassaolosta.

55. On nimittäin melkein aina olemassa vaara, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisten on vaikeampi täyttää tällaiset vaatimukset, esimerkiksi silloin, kun ainakin tältä osin perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluva tarjottava koulutus tai muu toiminta on räätälöity tai rajoitettu tietylle henkilöryhmälle asettamalla vaatimuksia, joissa ainakin välillisesti viitataan paikallisesti tiettyyn jäsenvaltioon ja jotka esimerkiksi liittyvät tiettyihin jäsenvaltiossa toimiviin laitoksiin.

21 – Vrt. tältä osin mm. asia C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou, tuomio 15.1.1998 (Kok. 1998, s. I-47, 21 kohta) ja asia C-350/96, Clean Car Autoservice, tuomio 7.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2521, 31 kohta).

22 – Vrt. mm. edellä alaviitteessä 21 mainittu asia C-350/96, tuomion 29 kohta; alaviitteessä 17 mainittu asia C-209/03, tuomion 53 kohta; alaviitteessä 4 mainittu asia C-258/04, tuomion 28 kohta ja alaviitteessä 10 mainittu asia C-147/03, tuomion 47 kohta.

56. Yhteisön oikeudessa vahvistetun syrjintäkiellon tarkoituksena ei kuitenkaan voi olla se, että sillä yleisesti "tasoitetaan" tai kyseenalaistetaan kansallisissa säädöksissä asetetut vaatimukset ja edellytykset; pikemminkin on varmistettava, etteivät jäsenvaltiot "toteuta toimenpiteitä, jotka johtavat tosiasiallisesti siihen, että rajat ylittäviä tilanteita kohdellaan epäsuotuisammin kuin puhtaasti kansallisia tilanteita". [23]

57. Tämän vuoksi tarkasteltavana olevan asian kaltaisissa asioissa on peitellyn syrjinnän toteamiseksi tehtävä vaikea päätös siitä, onko kyseessä kansalaisuuden osalta vain näennäisesti tasapuolinen järjestely, johon tosiasiallisesti sisältyy oman maan kansalaisia suosivia protektionistisia piirteitä, [24] vaiko sinänsä tasapuolinen, kyseessä olevaan asiaan liittyvien näkökohtien mukaan eriytetty järjestely, jossa se, että oman maan kansalaisten on helpompi täyttää kyseinen edellytys, on pikemminkin asian tai toimenpiteen luonteeseen liittyvä seuraus sinänsä perustellusta erottelusta.

58. Toisin sanoen on tutkittava tarkemmin, onko väitetty kansalaisen epäedullinen asema aiheutunut "pelkästään sen vuoksi, että hän on käyttänyt" [25] vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia, tai pelkästään toisen maan kansalaisuudesta vai onko epäedullisen aseman pikemminkin katsottava johtuvan objektiivisista, kansalaisuudesta riippumattomista syistä.

59. Tarkasteltavana olevassa asiassa on tältä osin todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen käytettävissä olevien, edellä tiivistetysti esittämieni tietojen perusteella [26] Ruotsin hallitus on reagoinut ruotsalaisia kouluja uhanneeseen opettajapulaan käynnistämällä SÄL-ohjelman, jolla on tarkoitus kohentaa ruotsalaisissa kouluissa työskentelevien opettajien pätevyyttä ja siten lisätä pätevien opettajien lukumäärää lyhyellä aikavälillä.

60. Aluksi totean, että periaatteessa ei voida kiistää sellaisen päätöksen laillisuutta, jolla pyritään kohentamaan tietyn laitoksen työntekijöiden – tässä tapauksessa ruotsalaisissa kouluissa työskentelevien opettajien – päte-

23 – Vrt. tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta julkisasiamies Poiares Maduron 30.3.2006 esittämä ratkaisuehdotus vireillä olevissa yhdistetyissä asioissa C-158/04 ja C-159/04, Alfa Vita (tuomio 14.9.2006, 41 kohta).

24 – Vrt. tältä osin julkisasiamies Capotortin jo 27.5.1981 esittämä ratkaisuehdotus asiassa 155/80, Sergius Oebel, tuomio 14.7.1981 (Kok. 1981, s. 1993, Kok. Ep. VI, s. 177, ratkaisuehdotuksen 2 kohta).

25 – Vrt. sanamuoto edellä alaviitteessä 10 mainitussa asiassa C-147/03, tuomion 44 kohta ja alaviitteessä 19 mainitussa asiassa C-224/02, tuomion 20 kohta.

26 – Ks. edellä 8–17 kohta.

vyyttä ja antamaan heille täydennyskoulutusta erityisen koulutusohjelman avulla. Periaatteessa mikään ei myöskään estä Ruotsin hallituksen päätöstä puuttua pätevien opettajien puutteeseen aluksi "sisäisin" toimenpitein eli toimenpitein, jotka alkuvaiheessa koskevat ainoastaan opettajia, joilla jo on työpaikka ruotsalaisessa koulussa.

61. Näin tarkasteltuna vaatimus, jonka mukaan SÄL-ohjelmaan pääsy edellyttää työpaikkaa ruotsalaisessa koulussa, liittyy tämän mielestäni laillisen toimenpiteen luonteeseen.

62. SÄL-ohjelman ja tämän vaatimuksen välinen asiayhteys perustuu kuitenkin myös siihen, että tämä koulutusohjelma järjestetään yhteistyönä tiettyjen yliopistojen ja korkeakoulujen sekä niiden ruotsalaisten koulujen välillä, joissa mahdolliset käytännön osuudet toteutetaan. Myös näitä ruotsalaisia kouluja siis koskee velvollisuus osallistua koulutusohjelman räätälöimiseen yksittäisten osanottajien tarpeisiin ja mahdollistaa sen toteuttaminen sekä yleisen työn organisoinnin että käytännön osuuden valvonnan osalta.

63. Näin ollen kyseinen SÄL-ohjelman pääsyvaatimus nähdäkseni perustuu objektiivisiin seikkoihin, jotka ovat lähtöisin tämäntyyppisen koulutusohjelman luonteesta; ne eivät riipu kansalaisuudesta eivätkä suuntaudu sen mukaan.

64. Lisäksi on otettava huomioon se, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan syrjintäkiellon periaate edellyttää, että samanlaisissa tilanteissa ei menetellä eri tavalla ja erilaisissa tilanteissa ei menetellä samalla tavalla. [27]

65. Näin ollen saman oikeudellisen kohtelun vaatimus kansalaisuudesta riippumatta edellyttää, että asianomaiset ovat samassa tilanteessa. [28]

66. Kuten edellä jo totesin, ruotsalaisessa koulussa oleva työpaikka on vaatimus, joka kuuluu SÄL-ohjelman kaltaiseen täydennys-

27 – Mm. asia C-354/95, National Farmers' Union ym., tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4559, 61 kohta) ja edellä alaviitteessä 17 mainittu asia C-148/02, tuomion 31 kohta.

28 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 19 mainittu asia C-224/02, tuomion 18 kohta ja alaviitteessä 10 mainittu asia C-147/03, tuomion 45 kohta.

koulutusohjelmaan, eli se on tämän ohjelman luonteeseen liittyvä tuntomerkki. Ohjelmaan pääsyä tarkastellessani en näin ollen katso, että opettaja, jolla on työpaikka ruotsalaisessa koulussa, ja opettaja, joka ei täytä tätä edellytystä, olisivat samassa tilanteessa. Pikemminkin samassa tilanteessa SÄL-ohjelmaan pääsyn kannalta ovat – kuten Ruotsin hallitus on tältä osin esittänyt – SÄL-ohjelmaan hakevat henkilöt, jotka ovat Ruotsin kansalaisia tai toisen jäsenvaltion kansalaisia tai joilla on tai ei ole muualla kuin Ruotsissa hankittua työkokemusta tai pätevyyttä ja jotka työskentelevät opettajana ruotsalaisessa koulussa.

67. Kuten Ruotsin hallitus on esittänyt kenenkään tätä kiistämättä, kun on kyse pääsystä SÄL-ohjelmaan, minkäänlaista kansalaisuuteen perustuvaa välitöntä tai välillistä erottelua ruotsalaisessa koulussa työskenteleviin opettajiin tai määräaikaisiin tai vakituisiin toimiin liittyen ei tehdä. Niinpä esimerkiksi opettaja, joka on Suomen kansalainen, tai yleensä ottaen opettaja, joka on hankkinut vastaavan koulutuksen ulkomailla, voi koululain 2 luvun 4 §:n 1 ja 2 momentin mukaan saada määräaikaisen tai pysyvän toimen opettajana ruotsalaisessa koulussa. Tällainen opettaja, jolla on työpaikka ruotsalaisessa koulussa, voidaan ottaa SÄL-ohjelmaan riippumatta siitä, onko hän toisen jäsenvaltion kansalainen tai onko hän suorittanut osan koulutuksestaan ulkomailla.

68. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että SÄL-ohjelman kaltainen kansallinen opettajankoulutusohjelma, johon voidaan ottaa ainoastaan kyseisen jäsenvaltion kouluissa työskenteleviä opettajia, ei loukkaa yhteisön oikeutta ja erityisesti EY 39 artiklan 2 kohtaan, asetukseen N:o 1612/68 ja EY 12 artiklaan sisältyvää syrjintäkieltoa.

V Oikeudenkäyntikulut

69. Ruotsin ja Puolan hallitusten ja komission oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

VI Ratkaisuehdotus

70. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

On erityisesti EY 12 artiklaan, EY 39 artiklan 2 kohtaan ja asetukseen (ETY) N:o 1612/68 kirjatun syrjintäkiellon periaatteen mukaista ottaa SÄL-ohjelman kaltaiseen erityiseen opettajankoulutusohjelmaan, jolla on tarkoitus tyydyttää pätevien opettajien tarve jäsenvaltiossa lyhyellä aikavälillä, ainoastaan opettajia, jotka työskentelevät kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevassa koulussa.