Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
5 päivänä kesäkuuta 2025 [1]

Asia C-543/23 [Gnattai] [i]

AR
vastaan
Ministero dell'Istruzione e del Merito,
jossa asian käsittelyyn osallistuu
Anief – Associazione Professionale e Sindacale

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale Civile di Padova (Padovan siviiliasioita käsittelevä alioikeus, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Sosiaalipolitiikka – Direktiivi 1999/70/EY – Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemä määräaikaista työtä koskeva puitesopimus – 4 lausekkeen 1 kohta – Käsitteet ”määräaikainen työsuhde” ja ”työehdot” – Julkinen sektori – Opetushenkilöstö – Määräaikainen työ valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa – Palvelukseenotto julkishallinnon virkaan todistuksiin perustuvan menettelyn kautta – Palvelusajan määrittäminen – Palkkaluokan määrittäminen – Kansallinen sääntö, jossa ei oteta huomioon aiempia palvelusaikoja valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa – Eri työnantajat – Eriarvoinen kohtelu – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artikla

I Johdanto

1. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee 18.3.1999 tehdyn, määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen (jäljempänä puitesopimus), sellaisena kuin se on 28.6.1999 Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta annetun neuvoston direktiivin 1999/70/EY liitteessä,[2] 4 lausekkeen sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 20 ja 21 artiklan tulkintaa.

[1] Alkuperäinen kieli: saksa.

[i] Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa asian minkään asianosaisen todellista nimeä.

[2] EYVL 1999, L 175, s. 43.

2. Tämä tuo oikeuskäytännössä jälleen kerran esiin kysymyksen siitä, kohdellaanko aiemmin *määräaikaisessa* työsuhteessa työskennelleitä opettajia vakinaistettaessa tai palvelukseen otettaessa julkisiin kouluihin Italiassa eri tavalla kuin niissä *vakituisissa* työsuhteissa työskenteleviä opettajia. [3]

3. Pääasiassa on kyse siitä, onko palvelusajat, jotka kantajalle ovat täyttyneet määräaikaisissa työsuhteissa olennaisilta osin yksityisissä niin sanotuissa valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa (*scuole paritarie)*, otettava huomioon määritettäessä palvelusaikaa ja siten palkkaluokkaa sen jälkeen, kun hänet on otettu (vakituiseen) palvelukseen valtion kouluun.

4. Italian oikeudessa säädetään nimenomaisesti, että valtion kouluun palvelukseen otettaessa tietyissä kouluissa, myös muissa kuin valtion kouluissa, täyttyneet palvelusajat on otettava huomioon palvelusajan ja palkkaluokan määrittämisessä. Tämä ei kuitenkaan koske aiempia palvelusaikoja valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa. Toisaalta Italian oikeudessa kuitenkin tunnustetaan riidanalaisen ajanjakson osalta julkisissa kouluissa ja niihin rinnastettavissa kouluissa annetun opetuksen vastaavuus. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kummankin vertailuryhmän opettajilla on samat tehtävät ja ammatilliset velvollisuudet, ja heillä on oltava yhtäläiset ammatilliset, pedagogiset, metodologis-didaktiset, organisatoris-vuorovaikutukselliset ja tutkimusta koskevat taidot.

5. Tämän vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, ovatko kyseiset Italian asiaa koskeviin säädöksiin perustuvat erottelut – jotka Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) ja Corte costituzionale (perustuslakituomioistuin, Italia) ovat todenneet Italian lainsäädännön ja perustuslain mukaisiksi – puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdan sekä perusoikeuskirjan 20 artiklan ja 21 artiklan 1 kohdan mukaisia.

6. Kyse on ennen kaikkea siitä, voidaanko puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohtaa yhdessä 3 lausekkeen 1 ja 2 kohdan kanssa soveltaa lainkaan. Tähän vaikuttaa yhtäältä se, voidaanko näissä säännöksissä tarkoitettua eriarvoista kohtelua pitää mahdollisena myös silloin, kun keskenään vertailtavat opettajat ovat olleet eri työnantajien palveluksessa ja kun heihin on sovellettu tai sovelletaan erilaista (yksityis- tai julkisoikeudellista) säännöstöä. Toisaalta tällainen eriarvoinen kohtelu voidaan sulkea pois, jos aiempien palvelusaikojen tunnustamatta jättäminen perustuu lakisääteiseen määräykseen, joka koskee *kaikkia* valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa työskennelleitä (sekä määräaikaisia että vakituisia) opettajia samalla tavalla. Jos puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohtaa ei voida soveltaa, on selvitettävä, voidaanko perusoikeuskirjan 20 artiklaa ja 21 artiklan 1 kohtaa soveltaa [4] ja onko kyse niissä vahvistettujen yleisten perusteiden nojalla eriarvoisesta kohtelusta, ja jos on, onko sille objektiiviset perusteet. Tässä yhteydessä on määriteltävä asiaankuuluvat vertailuryhmät, jotta voidaan selvittää, ovatko tai olivatko kyseiset opettajat keskenään vähintäänkin vertailukelpoisessa tilanteessa. Tuomioistuimella on siis tilaisuus selventää aiempaa oikeuskäytäntöään tältä osin.

[3] Ks. esim. tuomio 17.10.2024, Ministero dell'Istruzione e del Merito ja INPS (C-322/23, EU:C:2024:900); tuomio 30.11.2023, Ministero dell'Istruzione ja INPS (C-270/22, EU:C:2023:933) ja tuomio 20.9.2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758), joissa unionin tuomioistuin katsoi, että määräaikaisten opettajien eriarvoinen kohtelu palvelusajan määrittämisessä, johon sovellettiin nyt käsiteltävässä asiassa sovellettavan asetuksen muita säännöksiä, oli unionin oikeuden vastaista.

[4] Ks. tuomio 22.1.2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, 56 kohta ja sitä seuraavat kohdat), jossa kanne on hylätty sillä perusteella, että perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu käsite "unionin oikeuden soveltaminen" ei ole sovellettavissa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

7. Direktiivin 1999/70 johdanto-osan 14 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Allekirjoittaneet osapuolet ovat toivoneet saavansa aikaan määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen, jossa esitetään määräaikaisiin työsopimuksiin ja työsuhteisiin liittyvät yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset; ne ovat osoittaneet halunsa syrjimättömyysperiaatteen soveltamisen takaamalla parantaa määräaikaisen työn laatua ja laatia puitteet peräkkäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden väärinkäytön ehkäisemiseksi.”

8. Puitesopimuksen johdanto-osan kolmannessa kappaleessa todetaan näin:

”Tässä sopimuksessa esitetään määräaikaiseen työsuhteeseen liittyvät yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset ja tunnustetaan, että niiden yksityiskohtaisessa soveltamisessa on otettava huomioon erityiset kansalliset, alakohtaiset ja kausiluontoiset tilanteet. Sopimus kuvaa työmarkkinaosapuolten tahtoa luoda yleiset puitteet sen varmistamiseksi, että määräaikaisessa työsuhteessa olevia työntekijöitä kohdellaan samalla tavalla suojelemalla heitä syrjintää vastaan ja että määräaikaisia työsopimuksia käytetään sekä työnantajien että työntekijöiden kannalta hyväksyttävältä pohjalta.”

9. Puitesopimuksen 1 lausekkeessa määrätään seuraavaa:

”Tämän puitesopimuksen tarkoituksena on

a) parantaa määräaikaisen työn laatua varmistamalla syrjimättömyyden periaatteen soveltaminen;

b) laatia puitteet sellaisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi, jotka johtuvat perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden käytöstä.”

10. Puitesopimuksen 2 lausekkeen 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tätä sopimusta sovelletaan määräaikaisiin työntekijöihin, joilla on työsopimus tai työsuhde, sellaisena kuin se on määritelty jäsenvaltion lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai käytännössä.”

11. Puitesopimuksen 3 lausekkeessa määrätään seuraavaa:

”

1. Tässä sopimuksessa ”määräaikaisella työntekijällä” tarkoitetaan henkilöä, jolla on suoraan työnantajan ja työntekijän välillä tehty työsopimus tai solmittu työsuhde, jonka päättyminen määräytyy perustelluin syin, esimerkiksi tietyn päivämäärän umpeutumisen, tietyn tehtävän loppuun saattamisen tai tietyn tapahtuman ilmaantumisen perusteella.

2. Tässä sopimuksessa ”vastaavalla vakituisella työntekijällä” tarkoitetaan työntekijää, jolla on toistaiseksi voimassa oleva työsopimus tai työsuhde ja joka työskentelee samassa työpaikassa ja samassa tai samanlaisessa työssä tai tehtävässä, ottaen huomioon pätevyys ja ammattitaito.

Milloin samassa työpaikassa ei ole vastaavaa vakituista työntekijää, vertailu on tehtävä suhteessa sovellettavaan työehtosopimukseen tai jos sellaista ei ole, vertailu tehdään kansallisen lainsäädännön, työehtosopimusten tai käytännön mukaisesti.”

12. Puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Määräaikaisiin työntekijöihin ei saa soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin vastaaviin vakituisiin työntekijöihin pelkästään siksi, että heillä on määräaikainen työsopimus tai työsuhde, ellei siihen ole asiallisia syitä.”

B Italian lainsäädäntö

13. Opetusta kaikentyyppisissä ja -asteisissa kouluissa koskevien voimassa olevien lainsäännösten kodifioidun tekstin hyväksymisestä 16.4.1994 annetun asetuksen nro 297 (Decreto legislativo del 16 aprile 1994, n. 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado)[5] (jäljempänä asetus nro 297/1994) 485 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Toisen asteen oppilaitosten ja taideoppilaitosten opetushenkilöstön osalta näissä valtion kouluissa ja valtion tunnustamissa kouluissa [scuole pareggiate] – ulkomailla toimivat koulut mukaan luettuina – muutoin kuin viranhaltijana hoidettu opetustoimi tunnustetaan oikeudellisissa ja taloudellisissa tarkoituksissa virassa toimimiseksi neljän ensimmäisen vuoden ajalta täysimääräisesti ja mahdolliselta tämän ylittävältä ajalta kahden kolmasosan verran sekä yksinomaan taloudellisissa tarkoituksissa jäljelle jäävän kolmasosan verran. Tästä tunnustamisesta johtuvat taloudelliset oikeudet säilyvät ja arvostetaan kaikissa tunnustamisen hetkellä voimassa olevaa palkkaluokkaa seuraavissa palkkaluokissa.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitetun opetushenkilöstön osalta tunnustetaan samoissa tarkoituksissa ja samassa laajuudessa valtion tyttökouluissa hoidettu opetustoimi sekä viranhaltijana tai muutoin kuin viranhaltijana alakoulun opettajana valtion alakouluissa tai valtion samanarvoisiksi hyväksymissä kouluissa [scuole parificate] hoidettu opetustoimi, mukaan lukien edellä mainituissa tyttökouluissa ja ulkomailla toimivissa kouluissa, kansalaisopistoissa [scuole popolari] sekä valtion tukea saavissa yksityiskouluissa [scuole sussidiate] taikka lähikouluissa [scuole sussidiarie] hoidettu opetustoimi.

3. Edellä 1 momentissa vahvistetuissa tarkoituksissa ja samassa laajuudessa tunnustetaan alakoulujen opetushenkilöstön osalta muutoin kuin viranhaltijana valtion alakouluissa, valtion tyttökouluissa tai valtion samanarvoisiksi hyväksymissä kouluissa, valtion tai valtion tunnustaminen koulujen toisen asteen oppilaitoksissa ja taideoppilaitoksissa, kansalaisopistoissa sekä valtion tukea saavissa yksityiskouluissa taikka lähikouluissa hoidettu opetustoimi sekä viranhaltijana ja muutoin kuin viranhaltijana valtion tai kunnan ylläpitämissä varhaiskasvatusyksiköissä hoidettu opetustoimi.”

[5] GURI nro 115, 19.5.1994, Supplemento ordinario nro 79.

14. Koulujen yhdenvertaisuutta koskevista säännöistä sekä oikeudesta opiskeluun ja koulutukseen annetuista säännöksistä 10.3.2000 annetun lain nro 62 (Legge del 10 marzo 2000, n. 62 – Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione)[6] (jäljempänä laki nro 62/2000) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kansallinen koulutusjärjestelmä koostuu valtion kouluista sekä niihin rinnastettavista yksityisistä ja paikallisyhteisöjen ylläpitämistä kouluista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perustuslain 33 §:n 2 momentin soveltamista. Tasavalta on asettanut ensisijaiseksi tavoitteekseen laajentaa koulutustarjontaa ja parantaa elinikäisen oppimisen kysyntää lapsuudesta lähtien.

2. Etenkin siltä osin kuin on kyse valtuudesta myöntää oikeudellisesti päteviä tutkintotodistuksia, voimassa olevassa säännöstössä valtion kouluihin rinnastettaviin kouluihin luokitellaan muut kuin valtion oppilaitokset, mukaan lukien paikallisyhteisöjen ylläpitämät oppilaitokset, jotka esikouluasteesta alkaen ovat opetusalan yleisen säännöstön mukaisia, vastaavat perheiden koulutuskysyntään ja noudattavat 4, 5 ja 6 momentissa vahvistettuja laatu- ja tehokkuusvaatimuksia.

3. Valtion kouluihin rinnastettaville yksityisille kouluille taataan täysi vapaus kulttuurisen ja pedagogis-didaktisen suuntautumisen osalta. Opetus perustuu koulun kasvatussuunnitelma huomioon ottaen perustuslaissa vahvistettuihin vapauden periaatteisiin. Koska valtion kouluihin rinnastettavat koulut tarjoavat julkista palvelua, niiden on otettava oppilaaksi kaikki henkilöt, jotka hyväksyvät niiden kasvatussuunnitelman ja hakevat oppilaaksi, mukaan lukien vammaiset oppilaat ja opiskelijat. Kasvatussuunnitelmassa mainitaan tarvittaessa kulttuurinen ja uskonnollinen suuntautuminen. Koulun ulkopuolinen toiminta, joka edellyttää tai vaatii tiettyä ideologiaa tai uskonnollista vakaumusta, ei kuitenkaan ole oppilaille pakollista.

4. Valtion kouluihin rinnastettavan koulun asema myönnetään tätä pyytäville muille kuin valtion kouluille, jotka sitoutuvat nimenomaisesti panemaan täytäntöön 2 ja 3 momentin säännökset ja jotka täyttävät seuraavat vaatimukset:

a) niillä on perustuslain periaatteiden mukainen kasvatussuunnitelma ja voimassa olevien säännösten ja määräysten mukainen koulutustarjontasuunnitelma; ne antavat todistuksen hallinnosta vastaavan henkilön nimeämisestä ja julkistavat tilinpäätöksensä;

b) niillä on tilat, kalusteet ja opetusvälineet, jotka sopivat kyseessä olevan tyyppiselle koululle ja ovat voimassa olevien normien mukaisia;

c) koulun kollegiaalisten elinten perustaminen ja toiminta perustuvat demokraattiseen osallistumiseen;

d) koulu ottaa oppilaaksi kaikki, joiden vanhemmat sitä hakevat, edellyttäen, että hakijoilla on voimassa oleva todistus, josta käy ilmi, että he täyttävät haluamalleen luokalle ottamisen vaatimukset;

e) koulut soveltavat voimassa olevia vammaisten tai muita heikommassa asemassa olevien oppilaiden integroimista koskevia normeja;

[6] GURI nro 67, 21.3.2000.

f) koulut järjestävät kokonaisia koulutusohjelmia; rinnastusta valtion kouluihin ei voida myöntää yksittäisille luokille muulloin kuin silloin, kun ollaan perustamassa uusia kokonaisia koulutusohjelmia, joiden on alettava ensimmäisestä luokasta;

g) opetushenkilöstöllä on todistus pätevyydestä;

h) johdon ja opetushenkilöstön kanssa on tehty alakohtaisten kansallisten työehtosopimusten mukaiset työsopimukset.

15. Kiireellisistä säännöksistä kouluvuoden 2001/2002 asianmukaisen käynnistymisen varmistamiseksi 3.7.2001 annetun asetuksen nro 255 (Decreto-legge del 3 luglio 2001, n. 255 - Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002), joka on muutettuna muunnettu 20.8.2001 annetuksi lailla nro 333[7] (jäljempänä asetus nro 255/2001), 2 §:n 2 momentissa säädetään, että pysyviin varallaololuetteloihin merkitseminen tai niissä eteneminen edellyttää seuraavaa:

”Edellä 1 momentissa tarkoitettua luetteloa laadittaessa pysyviin luetteloihin jo merkityt työntekijät, jotka pyytävät luokituksensa ajantasaistamista, sekä työntekijät, jotka hakevat ensimmäistä kertaa kyseiseen luetteloon merkitsemistä, luokitellaan vastaaviin palkkaluokkiin muodollisuutta pätevyyttä osoittavien asiakirjojen perusteella, ja näitä asiakirjoa arvioidaan [opetusministeriön asetuksen nro 123/2000] liitteessä A olevan taulukon määräysten mukaisesti. [Laissa nro 62/2000] tarkoitetuissa valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa 1.9.2000 lähtien hoidettu opetustoimi otetaan huomioon samoissa määrin kuin valtion kouluissa hoidettu opetustoimi.”

16. Asetuksen nro 250 (Decreto-legge n. 250, convertito con legge 3 febbraio 2006, n. 27), joka on muutettuna muunnettu 3.2.2006 annetuksi laiksi nro 27[8] (jäljempänä asetus nro 250/2005), 1 bis §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”16. 4.1994 annetun asetuksen nro 697 mukaisen kodifioidun tekstin II osan VIII osaston I, II ja III luvussa tarkoitetuilla muilla kuin valtion kouluilla tarkoitetaan 10.3.2000 annetun lain nro 62 nojalla kumpaakin tunnustettujen valtion kouluihin rinnastettavien koulujen ja muiden kuin rinnastettavien koulujen luokkaa.”

III Pääasian tosiseikat, ennakkoratkaisukysymykset ja oikeudenkäynti unionin tuomioistuimessa

17. Kantaja työskenteli valtion kouluihin rinnastettavan koulun palveluksessa viiden määräaikaisen työsopimuksen perusteella lukuvuodesta 2002–2003 alkaen 31.8.2007 asti.

18. Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca – MIUR (opetus-, korkeakoulu- ja tutkimusministeriö, Italia), nykyisin Ministero dell’Istruzione e del Merito (opetus- ja ansioministeriö, Italia) (jäljempänä ministeriö), otti kantajan 1.9.2008 vakinaiseen palvelukseen ns. varallaololuettelosta. Hänen palkkaluokkansa määrittelyssä ei otettu lainkaan huomioon valtion kouluihin rinnastettavassa koulussa työskennellyiltä vuosilta kertynyttä palvelusaikaa sillä perusteella, että asetuksen nro 297/94 485 §:ssä uran uudelleenmäärittelyssä ja siten alkuperäisen palkkaluokan määrittämisessä otetaan huomioon työskentely ainoastaan valtion kouluissa sekä

7 GURI nro 193, 21.8.2001.

8 GURI nro 29, 4.2.2006.

yksityisissä valtion samanarvoisiksi hyväksymissä kouluissa, valtion tunnustamien koulujen toisen asteen oppilaitoksissa, valtion tukea saavissa yksityiskouluissa taikka lähikouluissa, kansalaisopistoissa sekä tyttökouluissa.

19. Palkkaluokan määrittämistä vastustavassa kanteessaan, jonka kantaja, jota ammattijärjestö Anief (Associazione Professionale e Sindacale, jäljempänä Anief) tukee, nosti ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa eli Tribunale civile di Padovassa (Padovan siviiliasioita käsittelevä alioikeus, Italia), kantaja väittää, että kyseinen päätös on ristiriidassa puitesopimuksen 4 lausekkeen sekä perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan kanssa.

20. Kantaja katsoo, että hänellä on oikeus siihen, että palvelusajassa otetaan huomioon vuodet 2002–2007, jolloin hän opetti valtion kouluihin rinnastettavassa koulussa. Syyskuusta 2002 alkaen yksityiset valtion samanarvoisiksi hyväksymät koulut sekä valtion tunnustamien koulujen toisen asteen oppilaitokset oli jo lain nro 62/2000 nojalla nimittäin yhdistetty yhdeksi ainoaksi ”valtion kouluihin rinnastettavien” koulujen luokaksi. Lainsäätäjä piti kyseisiä kouluja siis toisiinsa ja valtion kouluihin rinnastettavina. Asetuksen nro 297/94 485 §:ään – jota ei ole vielä mukautettu mainittuun lakiin – sisältyvää viittausta sittemmin lakkautettujen ”valtion samanarvoisiksi hyväksymien koulujen” (peruskoulut) ja ”valtion tunnustamien koulujen toisen asteen oppilaitosten” palveluksessa annetun opetuksen huomioon ottamiseen on kantajan mukaan siis sovellettava kouluihin, joita kutsutaan nykyään ”valtion kouluihin rinnastettaviksi kouluiksi”. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, kun otetaan huomioon, että kun otetaan opettajia vakinaiseen palvelukseen (ilman julkista kilpailumenettelyä), ministeriö rinnastaa valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa hoidetun opetustoimen valtion koulujen määräaikaisten opettajien hoitamaan opetustoimeen. Sitä vastoin palkkaluokan määrittelyn osalta vakinaiseen virkaan astuttaessa sama ministeriö katsoo, ettei kyseistä opetustoimea voida rinnastaa valtion koulujen opettajien antamaan opetukseen. Tämä on ristiriidassa myös sen seikan kanssa, että valtion kouluihin rinnastettavassa koulussa annetaan jopa pätevämpää opetusta kuin valtion kouluissa tai asetuksen nro 297/94 485 §:ssä tarkoitetuissa muissa kouluissa. Työskentely määräaikaisena opettajana valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa nimittäin edellyttää lain nro 62/2000 1 §:n 4 momentin nojalla, että opettajilla on myös opettajan pätevyys. Sen sijaan valtion koulujen, yksityisten valtion samanarvoisiksi hyväksymien koulujen, valtion tukea saavien yksityiskoulujen taikka lähikoulujen tai kansalaisopistojen määräaikaiseen palvelukseen pääsemiseksi riittää toisen asteen tutkintotodistus.

21. Ministeriö ei kiistä sitä, että opettajien valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa hoitama opetustoimi on rinnastettavissa muun muassa valtion kouluissa hoidettuun opetustoimeen. Asetuksen nro 297/94 485 §:ää ei kuitenkaan mukautettu lakiin nro 62/2000. Tämän vuoksi huomioon voidaan ottaa ainoastaan ”valtion samanarvoisiksi hyväksymissä kouluissa – – [ja] valtion tunnustamien koulujen toisen asteen oppilaitoksissa” hoidettu opetustoimi. Tämä ei kuitenkaan koske opetusta vuonna 2000 perustetuissa ”valtion kouluihin rinnastettavissa” kouluissa, joihin valtion samanarvoisiksi hyväksymät koulut sekä valtion tunnustamien koulujen toisen asteen oppilaitokset luetaan.

22. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että sekä Corte suprema di cassazione, etenkin 11.12.2019 antamassaan tuomiossa nro 32386/2019 ja 10.11.2020 antamassaan tuomiossa nro 25226/2020, että Corte costituzionale 11.2.2021 antamassaan tuomiossa 180/2021, ovat vahvistaneet asetuksen nro 297/94 485 §:n laillisuuden ja perustuslainmukaisuuden.

23. Corte suprema di cassazione on kylläkin todennut, että valtion kouluihin rinnastettavat koulut rinnastetaan kaikilta osin valtion kouluihin. Asetuksen nro 297/94 485 §:n perusteella se on kuitenkin jättänyt ottamatta huomioon näissä kouluissa ennen virkaanastumista täyttyneen palvelusajan. Perusteluina se on esittänyt, että jo erilaiset palvelukseenottotavat osoittavat, että opettajien oikeudellista asemaa ei ole yhdenmukaistettu.[9] Ei voida myöskään ajatella, että puitesopimuksen 4 lausekkeessa vahvistettua syrjimättömyyden periaatetta olisi loukattu, sillä ”rinnastettavuus ei ole mahdollista, jos työsuhteet ovat olleet eri työnantajien palveluksessa, koska niiden perustamiseen ja toimintaan sovelletaan eri säädöksiä”.[10] Myös Corte costituzionale on todennut, että opettajien työsuhteet kyseisissä kouluissa eivät ole täysin rinnastettavissa toisiinsa ja että lainsäätäjän on säädettävä tällaisen rinnastuksen yksityiskohdista ja laajuudesta.[11]

24. Koska Tribunale civile di Padovalle on epäselvää, onko asetuksen nro 297/94 485 §:ään perustuva riidanalainen palkkaluokkapäätös sopusoinnussa puitesopimuksen 4 lausekkeen sekä perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan kanssa, se esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, jotka perustuvat 14.8.2023 tehtyyn ja 28.8.2023 unionin tuomioistuimen kirjaamoon saapuneeksi kirjattuun päätökseen:

”1. Onko 28.6.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/70/EY liitteenä olevan 18.3.1999 tehdyn määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohtaa sekä [unionin] voimassa olevaan oikeuteen sisältyvää työehtoja koskevan syrjintäkiellon yleistä periaatetta, kun näitä luetaan – – perusoikeuskirjan 21 artikla huomioiden, tulkittava siten, että ne ovat esteenä asetuksen nro 297/94 485 §:ään sisältyvän kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa laissa nro 62/2000 tarkoitettujen valtion kouluihin rinnastettavien koulujen määräaikaisia opettajia kohdellaan Corte suprema di cassazionen tälle säännökselle antamassa merkityksessä (ks. kassaatiotuomioistuimen työasioita käsittelevän jaoston tuomio nro 32386/2019, tuomio nro 33134/2019 ja tuomio nro 33137/2019) epäsuotuisammin kuin opetusministeriön (Ministero dell’Istruzione e del Merito) alaisia vakituisia opettajia heidän uransa uudelleen määrittämisen yhteydessä yksistään sillä perusteella, että he eivät ole läpäisseet avointa kilpailua tai että he ovat opettaneet lakisääteisesti tunnustetussa, valtion kouluihin rinnastettavassa koulussa, vaikka valtion kouluihin rinnastettavien koulujen määräaikaisten opettajien tilanne on rinnastettavissa valtion koulujen vakituisten opettajien tilanteeseen työn luonteen sekä koulutus- ja työehtojen osalta, koska he suorittavat samoja tehtäviä ja heillä on yhtäläiset kurinpidolliset, pedagogiset, metodologis-didaktiset,
organisatoris-vuorovaikutukselliset ja tutkimusta koskevat taidot, jotka on hankittu opetuskokemuksella, joka samassa kansallisessa lainsäädännössä tunnustetaan yhtäläiseksi otettaessa opettajia toistaiseksi voimassa olevaan palvelussuhteeseen pysyvistä varallaololuetteloista, jotka ovat nykyisin voimassa, kunnes ne on käytetty loppuun (ks. asetuksen nro 255/2001 2 §:n 2 momentti)?

2. Onko direktiivin 1999/70/EY soveltamisalalla unionin voimassa olevaan oikeuteen sisältyviä työntekoa koskevia yhdenvertaisuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon yleisiä periaatteita, jotka vahvistetaan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa, Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jolla on merkitystä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaisesti) 14 artiklassa, 18.6.1961 hyväksytyssä Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa, SEUT 157 artiklassa sekä direktiivissä 2000/43/EY ja direktiivissä 2000/78/EY, tulkittava siten, että ne ovat esteenä asetuksen nro 297/94 485 §:ään sisältyvän kaltaiselle kansalliselle säännölle, jossa uran uudelleen määrittämisen yhteydessä vaaditaan ottamaan

9 Cass. nro 32386/2019; Cass. nro 33137/2019 ja Cass. nro 33134/2019.

10 Cass. nro 25226/2020.

11 Corte cost. nro 180/2021.

palkkauksessa huomioon yksinomaan opetusministeriön itsensä palveluksessa tai valtion samanarvoisiksi hyväksymien koulujen, valtion tunnustamien koulujen, valtion tukea saavien yksityiskoulujen taikka lähikoulujen, kansalaisopistojen ja tyttökoulujen palveluksessa suoritetut opetusjaksot ja jossa uran uudelleen määrittämisen yhteydessä (joka suoritetaan opetusministeriön otettua henkilön vakinaiseen palvelussuhteeseen) kohdellaan epäsuotuisammin ja syrjivästi valtion kouluihin rinnastettavien koulujen määräaikaisia opettajia, joille ei myönnetä palvelusaikaan perustuvaa palkanlisää, joka sitä vastoin myönnetään valtion tai kunnan ylläpitämien koulujen, valtion samanarvoisiksi hyväksymien koulujen, valtion tunnustamien koulujen, valtion tukea saavien yksityiskoulujen taikka lähikoulujen, kansalaisopistojen ja tyttökoulujen määräaikaisille opettajille, joiden tilanne työn luonteen, tehtävien, opetuksen ja ammatillisten velvoitteiden sekä koulutus- ja työehtojen osalta on rinnastettavissa laissa nro 62/2000 käyttöön otettujen valtion kouluihin rinnastettavien koulujen opettajien tilanteeseen, sillä he suorittavat samoja tehtäviä ja heillä on yhtäläiset opetuskokemuksen kautta hankitut kurinpidolliset, pedagogiset, metodologis-didaktiset, organisatoris- vuorovaikutukselliset ja tutkimusta koskevat taidot kuin valtion kouluihin rinnastettavien koulujen opettajilla?

3. Onko direktiivin 1999/70/EY liitteenä olevan 18.3.1999 tehdyn määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettua käsitettä ”vastaava vakituinen työntekijä” sekä unionin voimassa olevaan oikeuteen sisältyviä ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa vahvistettuja työntekoa koskevia yhdenvertaisuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon yleisiä periaatteita tulkittava siten, että valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa tilapäisenä työntekijänä hoidettu opetustoimi on ikälisien myöntämisen yhteydessä rinnastettava valtion kouluissa, valtion samanarvoisiksi hyväksymissä kouluissa, valtion tunnustamissa kouluissa, kansalaisopistoissa, valtion tukea saavissa yksityiskouluissa taikka lähikouluissa sekä tyttökouluissa hoidettuun opetustoimeen, koska opettajat suorittavat samoja tehtäviä, heillä on yhtäläiset ammatilliset velvollisuudet ja yhtäläinen opetetun alan ammattitaito sekä yhtäläiset pedagogiset, metodologis-didaktiset, organisatoris-vuorovaikutukselliset ja tutkimusta koskevat taidot?

4. Jos asetuksen nro 297/94 485 §:n todetaan olevan ristiriidassa [unionin] oikeuden kanssa, edellyttääkö perusoikeuskirjalle annettu perussopimuksen tasoinen asema sitä, että kansallinen tuomioistuin jättää soveltamatta unionin oikeuden kanssa ristiriitaista kansallista säännöstä?”

25. Unionin tuomioistuimessa käytävässä menettelyssä kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet kantaja, Anief, Italia ja Euroopan komissio. Ne osallistuivat myös 12.3.2025 pidettyyn istuntoon ja vastasivat unionin tuomioistuimen kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin.

IV Oikeudellinen arviointi

26. Ensimmäiset kolme ennakkoratkaisukysymystä koskevat pääasiassa puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa vahvistettujen kriteerien tulkintaa. Aloitan siis tarkastelemalla ensiksi näitä ennakkoratkaisukysymyksiä yhdessä sen selvittämiseksi, onko kyseistä säännöstä mahdollista soveltaa ja täyttyvätkö kyseiset kriteerit (A-osa). Sen jälkeen tarkastelen perusoikeuskirjan 20 artiklassa ja 21 artiklan 2 kohdassa säädettyjen edellytysten sovellettavuutta ja täyttymistä (B-osa) sekä neljännen ennakkoratkaisukysymyksen osalta niiden mahdollisesta täyttymisestä aiheutuvia oikeudellisia seurauksia (C-osa). Näiden vaiheiden yhteydessä käsittelen

myös komission (toisen ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen osalta) ja Italian (neljännen ennakkoratkaisukysymyksen osalta) esittämiä oikeudenkäyntiväitteitä, jotka koskevat kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista.

A Puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdan soveltamisala ja kriteerit

1. Työehtoihin perustuvan erottelun periaatteellinen kielto palvelukseen ottamisen yhteydessä tai sen seurauksena

27. Puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdan soveltaminen yhdessä sen 3 lausekkeen 2 kohdan kanssa edellyttää, että ”määräaikaista työntekijää” ja ”vastaavaa vakituista työntekijää” kohdellaan eriarvoisesti lähtökohtaisesti samassa työpaikassa. Määräaikaisiin työntekijöihin ei siis saa soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin vastaaviin vakituisiin työntekijöihin, ellei siihen ole asiallisia syitä. Puitesopimukseen ei kuitenkaan sisälly työnantajaa koskevaa yleistä syrjintäkieltoa muiden erotteluperusteiden kuin määräaikaisuuden osalta.

28. Unionin tuomioistuin on ensinnäkin katsonut vakiintuneessa oikeuskäytännössään [12], että puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohta on suoraan sovellettavissa valtion laitoksiin, kuten julkisiin kouluihin. Kantaja voi siis periaatteessa vedota tähän määräykseen uutta työnantajaansa, valtion koulua, vastaan.

29. Toiseksi kyseisestä oikeuskäytännöstä ilmenee, että palvelusajan määrittämiseen ja palkkaluokkaan sijoittamiseen liittyvä aiempien palvelusaikojen tunnustaminen vakinaiseen palvelukseen valtion kouluun ottamisen yhteydessä tai sen seurauksena, kuten pääasiassa, kuuluu työehtojen käsitteen alaan. [13] Nämä ehdot kattavat nimittäin kaikki oikeudet ja velvollisuudet, jotka muodostavat tietyn työsuhteen, myös ehdot, joiden on täytyttävä, jotta henkilö voidaan valita palvelukseen (jäljempänä palvelukseenottoedellytykset), ja työsuhteen päättymistä koskevat ehdot. [14]

2. Voidaanko riidanalainen syrjintä lukea valtiotyönantajan syyksi?

30. Nyt käsiteltävässä asiassa on riidanalaista lähinnä se, voiko kantaja väittää, että häntä on kohdeltu eriarvoisesti mainittujen palvelukseenottoedellytysten osalta entisenä valtion kouluun rinnastettavan koulun määräaikaisena työntekijänä verrattuna sen valtion koulun vakinaisiin työntekijöihin, johon hänet otettiin vakinaiseen palvelukseen. Kantaja, Anief, komissio ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsovat, että näin on, toisin kuin Italian hallitus.

[12] Tuomio 20.2.2024, X (Irtisanomisperusteiden ilmoittamatta jättäminen) (C-715/20, EU:C:2024:139, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 30.11.2023, Ministero dell’Istruzione ja INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, 52 kohta); tuomio 8.9.2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, 56 kohta) ja tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 59 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

[13] Tuomio 30.11.2023, Ministero dell’Istruzione ja INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, 52–55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 20.9.2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, 26 kohta) ja tuomio 8.9.2011 Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, 46, 47 ja 64 kohta), joissa kussakin viitataan puitesopimuksen 4 lausekkeen 4 kohdassa asetettuun syrjintäkieltoon tiettyjen työehtojen osalta palvelusaikaa koskevien vaatimusten yhteydessä.

[14] Ks. etenkin tuomio 20.2.2024, X (Irtisanomisperusteiden ilmoittamatta jättäminen) (C-715/20, EU:C:2024:139, 35–40 kohta). Ks. myös tuomio 20.12.2017, Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014, 34 kohta) sekä julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2019:877, 63 kohta).

31. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa, luettuna yhdessä 3 lausekkeen 1 kohdan kanssa, tarkoitettu ”määräaikainen työntekijä” nimittäin voi (on voinut) työskennellä joko julkisen tai yksityisen työnantajan palveluksessa.[15] Lisäksi sekä kantaja, siitä lähtien, kun hänet palkattiin valtion kouluun, että myös siellä vakinaisessa palveluksessa olevat työntekijät kuuluvat puitesopimuksen 3 lausekkeen 2 kohdassa tarkoitettuun samaan työpaikkaan. Paikkansa pitää myös se, että nyt vakinaisessa palveluksessa oleva kantaja työskenteli aikaisemmin valtion kouluihin rinnastettavassa koulussa yksinomaan määräaikaisissa työsuhteissa.

32. Vaikka nämä edellytykset täyttyvät muodollisesti, on silti kyseenalaista, voidaanko kantajan riitauttamaa erottelua, joka on periaatteessa kielletty puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdan nojalla, koska se on vahingoksi määräaikaisille työntekijöille, aiempien palvelusaikojen huomioon ottamisessa palvelusajan tunnustamiseksi ja palkkaluokan määrittämiseksi pitää eriarvoisena kohteluna uuden työnantajan taholta.

33. Kantajan aiempiin määräaikaisiin työsopimuksiin pohjautuvat palvelusajat johtuvat nimittäin hänen työsuhteestaan edelliseen (yksityiseen) työnantajaan, joka oli valtion kouluihin rinnastettavan koulun ylläpitäjä, ja ne perustuvat eri sääntöihin kuin ne, joita sovelletaan valtion koulujen määräaikaisiin työntekijöihin. Myös edellä 22 ja 23 kohdassa mainituissa Corte suprema di cassazionen ja Corte costituzionalen tuomioissa lähdetään mitä ilmeisimmin siitä, että tällainen erottelu johtuu pikemminkin siitä, että asianosainen oli aiemmin töissä valtion kouluihin rinnastettavan koulun ylläpitäjällä, ja hänen (asemaansa) sovellettiin eri oikeussääntöjä.

34. Ennen kaikkea asiakirja-aineistosta kuitenkin ilmenee, että *kaikkia* valtion kouluihin rinnastettavien koulujen entisiä opettajia kohdellaan yhdenveroisesti, kun heidät otetaan palvelukseen valtion kouluun ja kun heidän palkkaluokkansa määritellään, minkä asianosaiset myös vahvistivat istunnossa. Asetuksen nro 297/94 485 §:n mukaan heillä *ei* ole oikeutta saada aiempia palvelusaikoja tunnustetuksi riippumatta siitä, ovatko he olleet aiemmin määräaikaisessa vai vakinaisessa työsuhteessa. Tämän laissa säädetty valtion kouluihin rinnastettavassa koulussa täyttyneen palvelusajan *yleinen* tunnustamatta jättäminen ei siis perustu – puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdan nojalla lähtökohtaisesti kiellettyyn – erotteluun määräaikaisten ja vakinaisten työntekijöiden välillä vaan muihin perusteisiin, joita kyseisessä puitesopimuksessa ei käsitellä.

35. Kantajan riitauttama eriarvoinen kohtelu ei siis johdu hänen aiempien työsuhteidensa määräaikaisuudesta valtion kouluihin rinnastettavassa koulussa sinänsä, vaan siitä, että palvelusaikaa kyseisessä koulussa ei voida yleisesti ottaa huomioon lakiin perustuvan määräyksen nojalla henkilön siirtyessä palvelukseen valtion kouluun.

36. Mielestäni jo pelkästään tästä seikasta seuraa, että nyt käsiteltävässä asiassa ei voida olettaa, että kyseinen työnantaja olisi toiminut palvelukseen ottamisen yhteydessä eriarvoisesti puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tämän vahvistavat kyseisen säännöksen sanamuoto ja tavoitteet sekä asiaa koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

[15] Ks. tuomio 25.10.2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, 43 kohta); tuomio 14.9.2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, 24 kohta); tuomio 13.3.2014, Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, 38 kohta) ja tuomio 4.7.2006, Adeneler ym. (C-212/04, EU:C:2006:443, 56 kohta).

3. Puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 sanamuoto ja tavoitteet työnantajan työnjohto-oikeuteen nähden

37. Kuten edellä 28 kohdassa on todettu, oikeuskäytännön mukaan palvelukseenottoehdot, joihin sisältyvät myös aiempien palvelusaikojen tunnustamista ja palkkaluokan määrittelemistä koskevat säännöt, kuuluvat työehtojen käsitteen alaan. Puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdan ja 3 lausekkeen 2 kohdan sanamuodon mukaan nämä ehdot koskevat työntekijöitä, jotka työskentelevät lähtökohtaisesti ”samassa työpaikassa” eli tässä tapauksessa valtion koulussa, johon kantaja (joka oli työskennellyt aiemmin määräaikaisissa työsuhteissa) oli otettu vakinaiseen palvelukseen. Keskenään vertailtaviin ryhmiin voivat näin ollen kuulua pääsääntöisesti vain sellaiset (aiemmin) määräaikaiset ja vakinaiset työntekijät, jotka työskentelevät samassa työpaikassa [16] saman työnantajan valvonnan ja työnjohto-oikeuden alaisuudessa. [17]

38. Nyt käsiteltävässä asiassa kantaja ei ollut työskennellyt aiemmin vastaajana olevalla julkisella työnantajalla (määräaikaisesti), vaan valtion kouluihin rinnastettavassa koulussa. Kyseisen työnantajan on kuitenkin otettava huomioon *kaikki* palkattavaan työntekijään liittyvät seikat, jotka ovat merkityksellisiä työnantajaorganisaation vakituisiin työntekijöihin verrattuna. [18] Tämä koskee periaatteessa myös työntekijän palvelusaikoja, jotka hänelle ovat täyttyneet työsuhteessa *toiseen* työnantajaan – määräaikaisessa työsuhteessa – ja joista saadaan tietoa hänen hankkimastaan ammattitaidosta ja hänelle kertyneestä työkokemuksesta. Näin ollen unionin tuomioistuin on palvelukseen ottamisen yhteydessä ottanut huomioon aiempiin määräaikaisiin työsuhteisiin perustuvat palvelusajat aina riippumatta siitä, ovatko ne kertyneet saman vai toisen työnantajan määräysvallan ja vastuun alaisuudessa. [19] Toisin kuin Italia väittää Corte suprema di cassazionen ja Corte costituzionalen oikeuskäytäntöön vedoten, tässä yhteydessä sillä, työskentelevätkö/työskentelivätkö valtion kouluihin rinnastettavien koulujen, valtion samanarvoisiksi hyväksymien koulujen ja valtion koulujen opettajat eri työnantajille ja eri sääntöjen alaisuudessa ja missä määrin he tekivät näin, ei siis ole merkitystä.

39. Tällaista laajaa tulkintaa rajoittaa kuitenkin puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa esitetty tavoite. Sen mukaan minkäänlainen palvelukseen ottamisen yhteydessä tapahtuva erottelu aiemmin määräaikaisessa työsuhteessa olleen työntekijän vahingoksi ei voi olla uuden työnantajan *syyksi luettavaa* kyseisessä säännöksessä tarkoitettua eriarvoista kohtelua. Tämä ei koske etenkään sellaisia erotteluja, jotka eivät perustu määräaikainen työsuhde -kriteeriin sinänsä, vaan joista on määrätty laissa – muista syistä – ja jotka kuuluvat työnantajan työnjohto- ja määräysvallan piiriin.

[16] Ks. poikkeus puitesopimuksen 3 lausekkeen 2 kohdasta.

[17] Ks. tästä tuomio 22.1.2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, 41 kohta).

[18] Ks. tästä tuomio 17.10.2024, Ministero dell’Istruzione e del Merito ja INPS (C-322/23, EU:C:2024:900, 50 kohta); tuomio 30.11.2023, Ministero dell’Istruzione ja INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, 62 kohta); tuomio 21.11.2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, 61 ja 62 kohta) ja tuomio 20.9.2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, 29 kohta).

[19] Ks. tuomio 30.11.2023, Ministero dell’Istruzione ja INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, 54 ja 55 kohta); tuomio 7.7.2022, Zone de secours de Hainaut-Centre (C-377/21, EU:C:2022:530, 42–46 kohta); tuomio 30.6.2022, Comunidad de Castilla y León (C-192/21, EU:C:2022:513, 30 kohta) ja tuomio 20.9.2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, 26 kohdan loppuosa). Ks. myös tuomio 22.1,2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26); tuomio 20.6.2019, Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516) sekä ratkaisuehdotukseni Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:191).

40. Puitesopimuksen 1 lausekkeen a kohdassa, luettuna yhdessä sen 3 lausekkeen 2 kohdan kanssa, ilmaistun tavoitteen [20] mukaisesti 4 lausekkeen 1 kohdassa ilmaistun syrjintäkiellon tarkoituksena on nimittäin ainoastaan estää työnantajaa käyttämästä määräaikaista työsuhdetta siihen, että se epäisi kyseisiltä työntekijöiltä ne oikeudet, jotka se myöntää vakinaisille työntekijöille. [21] Puitesopimuksen 1 lausekkeen b kohdan nojalla tarkoituksena on siis estää tätä työnantajaa tekemästä ”väärinkäytöksiä, jotka johtuvat perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden käytöstä”. Sellaiset erottelut, jotka – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – eivät perustu määräaikaisuuden kriteeriin vaan lainsäätäjän muista syistä antamaan määräykseen (ks. edellä 34 kohta), eivät kuitenkaan kuulu sen soveltamisalaan. [22]

4. Välipäätelmä ja tutkimatta jättämistä koskevat oikeudenkäyntiväitteet

41. Edellä 22 ja 23 kohdassa mainitut Corte suprema di cassazionen ja Corte costituzionalen tuomiot eivät siis ole ainakaan puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitetun erityisen syrjintäkiellon osalta moitittavia. Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalainen erottelu, joka perustuu siihen, ettei valtion kouluihin rinnastettavassa koulussa kertyneitä palvelusaikoja oteta huomioon, koskee *kaikkia* sellaisessa koulussa työskennelleitä (sekä määräaikaisia että vakinaisia) työntekijöitä, ja siitä säädetään asetuksen nro 297/94 485 §:ssä. Kyse ei siis ole vastaajana olevasta työnantajasta johtuvasta tai sen syyksi luettavasta, puitesopimuksessa tarkoitetusta eriarvoisesta kohtelusta. Sillä ei siis ole puitesopimuksen nojalla velvollisuutta ottaa huomioon näitä aiempia palvelusaikoja palvelusajan tunnustamisessa ja palkkaluokan määrittämisessä.

42. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin on eri mieltä ja katsoo kuitenkin, että puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohtaa voidaan soveltaa, viittaan eriarvoista kohtelua koskeviin sekä tilanteiden vertailtavuutta ja objektiivista perusteltavuutta koskeviin toissijaisiin huomautuksiini, jotka esitän perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan soveltamisen yhteydessä (jäljempänä 57 kohta).

43. Tästä seuraa, että kolmeen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ja erityisesti kolmanteen kysymykseen vastaamiseksi ei ole enää tarpeen selvittää, mikä on se puitesopimuksen 3 lausekkeen 2 kohdassa tarkoitettujen ”vakituisten työntekijöiden” vertailuryhmä, jo johon kantajaa on verrattava, [23] eikä etenkään, voidaanko häntä verrata vain valtion kouluihin rinnastettavien koulujen määräaikaisiin opettajiin.

44. Ensimmäisen, toisen ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen osalta on kuitenkin tutkittava tarkemmin, onko kyseessä eriarvoinen kohtelu tai syrjintä, jotka on kielletty perusoikeuskirjan 20 artiklan ja 21 artiklan 1 kohdan yleisten kriteerien nojalla. Siltä osin kuin komission oikeudenkäyntiväite, jonka mukaan tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat, koskee

[20] Kohdassa määrätään seuraavaa: ”Tämän puitesopimuksen tarkoituksena on – – parantaa määräaikaisen työn laatua varmistamalla syrjimättömyyden periaatteen soveltaminen”. Ks. myös puitesopimuksen johdanto-osan kolmas perustelukappale, jonka mukaan sillä luodaan yleiset puitteet ”sen varmistamiseksi, että määräaikaisessa työsuhteessa olevia työntekijöitä kohdellaan samalla tavalla suojelemalla heitä syrjintää vastaan ja että määräaikaisia työsopimuksia käytetään sekä työnantajien että työntekijöiden kannalta hyväksyttävältä pohjalta”.

[21] Tuomio 30.11.2023, Ministero dell’Istruzione ja INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, 49 ja 50 kohta) ja tuomio 5.6.2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, 39 ja 40 kohta).

[22] Tässä yhteydessä ei ole tarpeen ratkaista kysymystä siitä, onko asia toisin siinä tapauksessa, olisiko uuden työnantajan eroteltava toisistaan ne aiemmin määräaikaisina olleet työntekijät, jotka ovat työskennelleet eri työnantajien palveluksessa (esimerkiksi sekä valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa että valtion samanarvoisiksi hyväksymissä kouluissa), kertyneiden palvelusaikojen tunnustamiseksi. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan myöskään tällainen eriarvoinen kohtelu ei kuulu puitesopimuksen soveltamisalaan, ks. tuomio 7.7.2022, Zone de secours de Hainaut-Centre (C-377/21, EU:C:2022:530, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[23] Ks. ”vakituisten työntekijöiden” vertailuryhmän käsitteestä laajasti ymmärrettynä tuomio 22.1.2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, 24 ja 37 kohta sekä sitä seuraavat kohdat) ja tuomio 20.6.2019, Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516, 31–33 kohta) sekä ratkaisuehdotukseni Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:191, 31 ja 32 kohta).

perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohtaa, pidän sitä perusteettomana. Kyseinen määräys sisältää nimittäin vain erityisen syrjintäkiellon [24] suhteessa perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistettuun yleiseen yhdenvertaisuusperiaatteeseen tiettyjen erotteluperusteiden osalta, joita ei ole lueteltu tyhjentävästi (”erityisesti”). [25] Siltä osin kuin toinen ennakkoratkaisukysymys koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 14 artiklaa, Euroopan sosiaalista peruskirjaa, SEUT 157 artiklaa sekä direktiivejä 2000/43/EY [26] ja 2000/78/EY [27], ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole kuitenkaan esittänyt mitään uskottavaa syytä sille, että niiden määräykset ja säännökset liittyvät pääasiassa kyseessä olevaan riita-asiaan tai että niiden tulkinta olisi tarpeen tämän oikeusriidan ratkaisemiseksi. [28] Tältä osin katson, että komission esittämä oikeudenkäyntiväite tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta on perusteltu.

45. Tämän vuoksi käsittelen jäljempänä ainoastaan perusoikeuskirjan 20 artiklaa ja 21 artiklan 1 kohtaa.

B Perusoikeuskirjan 20 artiklan ja 21 artiklan 1 kohdan vastainen eriarvoinen kohtelu?

1. Perusoikeuskirjan perusoikeuksien sovellettavuus?

46. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa vahvistettu syrjintäkiellon periaate on unionin oikeuden yleisenä periaatteena pakottava ja antaa yksityisille oikeuden, johon he voivat vedota tuomioistuimessa *unionin oikeuden kattamalla aloilla*. Tämä koskee riitoja, joiden kohteena ovat syrjinnän erilaiset muodot ja jotka voivat johtua myös yksityishenkilöiden välisistä sopimuksista. Tällaista oikeusriitaa käsittelevällä kansallisella tuomioistuimella on siis velvollisuus varmistaa, että työntekijöillä on perusoikeuskirjan 21 artiklasta johtuva oikeussuoja ja taata tämän artiklan tehokas vaikutus. [29] Näitä periaatteita on mielestäni sovellettava perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistettuun yleiseen yhdenvertaisuusperiaatteeseen, josta perusoikeuskirjan 21 artiklassa määrätty syrjintäkiellon periaate on vain erityinen ilmaus. [30]

47. Ensin on siis tutkittava, voidaanko perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan 1 kohtaa ylipäänsä soveltaa. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan sen määräysten soveltaminen jäsenvaltioiden toimiin edellyttää, että ne ”soveltavat unionin oikeutta”.

[24] Ks. tästä tuomio 22.5.2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, 43 kohta). Samankaltainen tuomio 14.7.2022, komissio v. VW ym. (C-116/21 P – C-118/21 P, C-138/21 P ja C-139/21 P, EU:C:2022:557, 140 kohta: ”Yhdenvertaisen kohtelun periaate – – josta perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa määrätty syrjintäkiellon periaate on erityinen ilmaus”).

[25] Ks. myös perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan tarkastelu yhdessä tuomiossa 22.1.2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, 56 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

[26] Rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29.6.2000 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 2000, L 180, s. 22).

[27] Yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 2000, L 303, s. 16).

[28] Ks. vakiintuneesta oikeuskäytännöstä vain tuomio 16.5.2024, INSS (Yksinhuoltajaäidin äitiysloma) (C-673/22, EU:C:2024:407, 23–25 kohta).

[29] Ks. tästä hieman moniselitteisesti muotoiltu tuomio 22.1.2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, 75–78 kohta) ja tuomio 17.4.2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, 75–77 kohta). Ks. myös tuomio 20.2.2024, X (Irtisanomisperusteiden ilmoittamatta jättäminen) (C-715/20, EU:C:2024:139, 75 kohta ja sitä seuraavat kohdat, joissa viitataan perusoikeuskirjan 47 kohtaan).

[30] Tuomio 22.5.2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, 43 kohta).

48. Ymmärtääkseni unionin tuomioistuin edellyttää tältä osin *suoraa yhteyttä* kyseisen kansallisen säännöstön ja unionin oikeuden toimen välillä.[31] Näin on erityisesti silloin, jos kyseisellä säännöstöllä on tarkoitus panna täytäntöön unionin oikeuden (tietty) säännös. Tältä osin on otettava huomioon muun muassa kyseisen säännöstön luonne ja se, tavoitellaanko sillä eri päämääriä kuin niitä, joita unionin oikeus koskee.[32]

49. Oikeuskäytännössä on kylläkin todettu, että siihen, perustuuko työsuhde lakiin vai sopimukseen, perustuvaa erilaista kohtelua voidaan lähtökohtaisesti arvioida suhteessa yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen tai syrjintäkiellon periaatteeseen, sellaisina kuin niistä on määrätty perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa.[33] Puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdan mukainen määräaikaisten ja vakituisten työntekijöiden eriarvoisen kohtelun kielto on nimittäin *erityinen ilmaus* tästä yleisestä periaatteesta.[34] Mielestäni tätä voidaan kuitenkin soveltaa vain siinä tapauksessa, että tämä asia kuuluu kyseisen säännöksen soveltamisalaan.

50. Kuten olen todennut edellä 27 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa, katson, ettei puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohtaa voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa. Tämä johtuu siitä, että riidanalaista erottelua, joka koskee palvelusajantunnustamista ja palkkaluokan määrittämistä, ei voida lukea vastaajana olevan julkisen työnantajan syyksi, koska se ei ole päättänyt siitä vaan siitä on säädetty laissa. Tältä osin asetuksen nro 297/94 485 §:n soveltamisella pääasiaan ei ole suoraa yhteyttä puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa määrättyyn syrjintäkiellon periaatteeseen. Sitä ei siis voida pitää perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin oikeuden soveltamisena myöskään näiden määräysten eri tavoitteiden kannalta.[35]

51. Mielestäni tähänastinen oikeuskäytäntö tukee tätä näkemystä.

52. Asiassa C-177/18 unionin tuomioistuin katsoi, ettei tällaista suoraa yhteyttä unionin oikeuden soveltamiseen ole, kun otetaan huomioon, että tavoitteena on estää se, että sama työnantaja käyttää määräaikaisia työsopimuksia lainvastaisesti tai väärin. Kyseisessä asiassa väliaikainen virkamies vaati irtisanomisensa yhteydessä, joka liittyi hänen nimityskirjassaan mainittuun tapahtumaan – eli siihen, että virka täytettäisiin nimittämällä siihen vakinainen virkamies –, että hänelle maksettaisiin korvaus, joka maksettiin vain työsopimussuhteiselle henkilöstölle määräaikaisen työsuhteen päättyessä. Unionin tuomioistuimen mukaan riidanalainen kansallinen säännöstö ei soveltunut puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdalla tavoitellun päämäärän

[31] Ks. tästä tuomiossa 22.1.2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) esitetty vaikeaselkoinen muotoilu, jonka mukaan kyse ei ole pelkästään tiettyjen alojen läheisyydestä tai siitä, että niiden välillä on vain epäsuora vaikutus. Ks. myös tuomio 4.5.2023, Glavna direktsia ”Pozharna bezopasnost i zaashtita na naselenieto” (Yötyö) (C-529/21–C-536/21 ja C-732/21–C-738/21, EU:C:2023:374, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[32] Ks. tästä tuomio 22.1.2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[33] Ks. tästä tuomio 22.1.2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, 56 kohta, jossa viitataan tuomioon 9.3.2017, Milkova C-406/15, EU:C:2017:198, 55–63 kohta). Ks. myös tuomio 4.5.2023, Glavna direktsia ”Pozharna bezopasnost i zaashtita na naselenieto” (Yötyö) (C-529/21–C-536/21 ja C-732/21–C-738/21, EU:C:2023:374, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[34] Ks. tästä tuomio 25.7.2018, Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:603, 20 ja 21 kohta); tuomio 8.8.2021 Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, 65 kohta) sekä julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2019:877, 61 kohta). Ks. myös tuomio 20.2.2024, X (Irtisanomisperusteiden ilmoittamatta jättäminen) (C-715/20, EU:C:2024:139, 43 kohta, jonka mukaan ”puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa määrätty syrjintäkielto on vain erityinen ilmaus yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta”).

[35] Vrt. tästä tuomio 20.2.2024, X (Irtisanomisperusteiden ilmoittamatta jättäminen) (C-715/20, EU:C:2024:139, 77 kohta) ja tuomio 30.11.2023, Ministero dell’Istruzione ja INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, 55 kohta).

saavuttamiseen eli ehkäisemään perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden väärinkäyttö. Se nimittäin katsoi, että kyseisellä kansallisella säännöstöllä tavoitellaan muuta tavoitetta kuin väärinkäytösten ehkäisemistä. [36]

53. Unionin tuomioistuimen mukaan asia on toisin sellaisen kansallisen säännöstön osalta, jossa säädetään, että irtisanomisperusteista on ilmoitettava etukäteen kirjallisesti vain vakituisille työntekijöille. Sen osalta, onko tilanne verrattavissa sellaisen määräaikaisen työntekijän tilanteeseen, joka sanotaan irti ennen sopimuksen päättymistä, unionin tuomioistuin katsoi, että kyseisellä säännöstöllä täsmennettiin ja konkretisoitiin puitesopimuksen 4 lausekkeessa vahvistettuja työehtoja, joten kyse oli unionin oikeuden soveltamisesta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaisessa merkityksessä ja eriarvoisesta kohtelusta. [37]

54. Edellä 50 kohdassa mainituista syistä nyt käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole kyse tällaisesta tapauksesta.

55. Näin ollen katson, että koska nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kyse perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta ”unionin oikeuden soveltamisesta” eikä unionin oikeuden kattamasta alasta, perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklaa ei voida soveltaa.

56. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin päätyy toisenlaiseen ratkaisuun, tutkin *toissijaisesti* perusoikeuskirjan 20 artiklassa ja 21 artiklan 1 kohdassa asetetut edellytykset.

2. Perusoikeuskirjan 20 artiklassa ja 21 artiklan 1 kohdassa kielletty eriarvoinen kohtelu tai syrjintä?

57. Perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa vahvistettu yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella. Erilainen kohtelu on perusteltua, kun se perustuu objektiiviseen ja kohtuulliseen perusteeseen. Sen on siis vastattava hyväksyttävästi tavoiteltua päämäärää ja oltava oikeassa suhteessa kyseiseen päämäärään. [38]

58. Tilanteiden vertailukelpoisuutta määritettäessä on otettava huomioon lähtökohtaisesti *kaikki näille tilanteille ominaiset seikat*. Vertailukelpoisuutta ei saa tutkia yleisesti ja abstraktisti vaan tapauskohtaisesti ja konkreettisesti kansallisen lainsäädännön tavoitteen ja päämäärän kannalta. [39] Sillä tarkoitetaan siis pitkälti sitä, miten olisi toimittava, jos sovelletaan puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohtaa, jolla konkretisoidaan perusoikeuskirjan 20 ja 21 artikla. Unionin tuomioistuimen mukaan tilanteiden rinnastettavuuden osalta on tutkittava, tekevätkö kunkin vertailuryhmän työntekijät samaa tai samanlaista työtä, kun huomioon otetaan *joukko tekijöitä*, kuten työn luonne, koulutusta koskevat edellytykset ja työolot. [40]

[36] Ks. tuomio 22.1.2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, 60–63 kohta). Unionin tuomioistuin katsoi kuitenkin ristiriitaisesti, että – toisin kuin tilanteessa, johon nyt käsiteltävä asia perustuu – puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohta oli sovellettavissa. Se kuitenkin totesi, että on olemassa perusteltu syy, joka oikeutti mahdollisen eriarvoisen kohtelun (36 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

[37] Vrt. tuomio 20.2.2024, X (Irtisanomisperusteiden ilmoittamatta jättäminen) (C-715/20, EU:C:2024:139, 77 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

[38] Ks. tästä tuomio 9.3.2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[39] Ks. tästä tuomio 9.3.2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, 56 ja 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[40] Ks. tästä tuomio 17.10.2024, Ministero dell’Istruzione e del Merito ja INPS (C-322/23, EU:C:2024:900, 50 kohta); tuomio 30.11.2023, Ministero dell’Istruzione ja INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, 62 kohta); tuomio 21.11.2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, 61 ja 62 kohta) ja tuomio 20.9.2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, 29 kohta).

59. Kyse on siis yhtäältä aiemmin valtion kouluihin rinnastettavien koulujen määräaikaisista työntekijöistä, joihin kantaja kuului ennen kuin hänet otettiin vakinaiseen palvelukseen, ja toisaalta kyseisen valtion koulun vakituisista työntekijöistä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan näiden kahden ryhmän tilanteet ovat rinnastettavissa toisiinsa, kun otetaan huomioon kaikki merkitykselliset seikat.

60. Tältä osin on kuitenkin niin, että työnantajien – sen valtion kouluihin rinnastettavan koulun ylläpitäjä, jossa kantaja työskenteli aiemmin, sekä sen valtion koulun ylläpitäjä, johon hänet otettiin myöhemmin vakinaiseen palvelukseen – erilaisuus sekä kulloiseenkin työsuhteeseen sovellettavat erilaiset säännöt *eivät* ole merkityksellisiä erottelukriteerejä, toisin kuin varsinkin Italia väittää. Muistutan, että tämän eron perusteella puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohtaa sovellettaessa – vaikka se onkin nyt käsiteltävässä asiassa poissuljettu – ei voida sulkea pois eriarvoisen kohtelun mahdollisuutta työhönottoehtojen osalta. Työhönoton yhteydessä työnantajan on nimittäin otettava huomioon *kaikki* palkattavaa työntekijää koskevat seikat, joilla on merkityssä suhteessa kyseisen työpaikan vakituisiin työntekijöihin. Niitä voivat olla vaikkapa palvelusajat, jotka ovat täyttyneet *toisen* työnantajan palveluksessa *eri sääntöjen* alaisessa työsuhteessa, mikäli kyseisistä palvelusajoista saadaan tietoa hankitusta ammattitaidosta ja kertyneestä työkokemuksesta (ks. edellä 37 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

61. Perusoikeuskirjan 20 artiklan ja 21 artiklan 1 kohdan soveltamisen osalta ei voi olla toisin. Tarkasteltavat vertailuryhmät ovat siis yhtäältä äskettäin palvelukseen otetut vakituiset työntekijät, jotka kantajan tavoin olivat aiemmin töissä valtion kouluihin rinnastettavassa koulussa (määräaikaisessa tai vakinaisessa työsuhteessa), ja toisaalta julkisen koulun vakituiset työntekijät, joiden palvelukseen ottamiseen mennessä täyttyneet palvelusajat on otettu täysimääräisesti huomioon.

62. Tällä varauksella katson, että nyt käsiteltävässä asiassa on kyse eriarvoisesta kohtelusta seuraavista syistä:

63. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, Italian lainsäätäjä on ensinnäkin lain nro 62/2000 1 §:llä integroinut valtion kouluihin rinnastettavat koulut (”voimassa olevissa säännöksissä mainittujen tarkoitusten mukaisesti”) *täysimääräisesti* valtion yleissivistävään koulutusjärjestelmään, kuten jo niiden nimestä käy ilmi, ja asettanut ne tasavertaiseen asemaan valtion koulujen kanssa lakisääteisten laatu- ja tehokkuusvaatimusten osalta, eikä ministeriö ole kiistänyt tätä pääasian oikeudenkäynnissä. Lain 1 §:n 4 momentin mukaan tämä täysimääräinen rinnastaminen edellyttää vain hakemusta, jossa on osoitettava varsinkin se, että opetushenkilöstöllä on tarvittava opettajan pätevyys (g kohta). Jos näin on, näissä kouluissa hoidettu opetustoimi katsotaan tasaveroiseksi valtion kouluissa hoidetun opetustoimen kanssa. Kantaja lisäsi tähän, että valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa työskentelevät määräaikaiset opettajat, joilla on kyseinen todistus pätevyydestä, ovat usein jopa pätevämpiä kuin ne määräaikaiset opettajat, jotka työskentelevät valtion kouluissa tai valtion samanarvoisiksi hyväksymissä yksityisissä kouluissa, valtion tukea saavissa yksityiskouluissa taikka lähikouluissa tai kansalaisopistoissa, sillä niihin palvelukseen pääsemiseksi riittää toisen asteen tutkintotodistus, eikä ministeriö ole kiistänyt tätäkään pääasian oikeudenkäynnissä. Asetuksen nro 297/94 485 §:n nojalla heidän aiemmat palvelusaikansa otetaan kuitenkin huomioon, kun kyseessä on vakituinen työsuhde valtion koulussa. Italian väite, jonka mukaan tällä säännöksellä pyritään erityisesti tunnustamaan julkisen kilpailun läpäisseiden hakijoiden aiempi ammatillinen toiminta tai noudattamaan virkamiesoikeudessa sovellettavia periaatteita, on näin ollen perusteeton, ja se on hylättävä, kuten myös ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut.

64. Toiseksi asetuksen nro 255/2001 2 §:n 2 momentissa säädetään pysyviin varallaololuetteloihin merkitsemisestä tai niissä etenemisestä nimenomaisesti, että 1.9.2000 jälkeen lain nro 62/2000 mukaisissa valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa hoidettu opetustoimi ”otetaan huomioon samassa laajuudessa kuin valtion kouluissa hoidettu opetustoimi”. Näissä varallaololuetteloissa on nimittäin sekä julkisen kilpailun läpäisseitä opettajia että opettajia, joilla on lain nro 62/2000 1 §:n 4 momentin g kohdassa edellytetty pätevyys ja todistus siitä. Niiden perusteella tapahtuva rekrytointi merkitsee siis näiden opetustehtävien kautta hankitun työkokemuksen ja ammattitaidon täysimääräistä tunnustamista. Tämä tukee edellä 63 kohdassa esitetyn Italian väitteen kumoamista.

65. Kolmanneksi ministeriö on itse todennut pääasian oikeudenkäynnissä, että se ei ollut mukauttanut asetuksen nro 297/94 485 §:ää laissa nro 62/2000 säädetyn yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen (ks. edellä 63 kohta). Ministeriön mukaan valtion kouluun rinnastettavilla kouluilla on nimittäin korvattu muun muassa valtion samanarvoisiksi hyväksymät (yksityiset) koulut sekä valtion tunnustamien koulujen toisen asteen oppilaitokset (ks. edellä 21 kohta). Asetuksen nro 297/94 485 §:ssä säädetään kuitenkin edelleen vain valtion samanarvoisiksi hyväksymissä kouluissa ja valtion tunnustamien koulujen toisen asteen oppilaitoksissa täyttyneen palvelusajan tunnustamisesta, mutta näissä kyseiset koulut korvaavissa valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa täyttynyt palvelusaika jätetään siis huomiotta.

66. Neljänneksi tätä ilmeistä ristiriitaa korostaa vielä se, että asetuksen nro 250/2005, joka on muutettu laiksi lailla nro 27/2006, 1 bis §:n 1 momentissa jaetaan asetuksessa nro 297/94 tarkoitetut jäljelle jääneet muut kuin valtion koulut tunnustettuihin valtion kouluihin rinnastettaviin kouluihin ja muihin kouluihin. Tästä seuraa, että myös asetuksen nro 297/94 485 §:ssä nimenomaisesti mainittuja valtion samanarvoisiksi hyväksymiä kouluja, valtion tunnustamien koulujen toisen asteen oppilaitoksia ja taideoppilaitoksia, kansanopistoja sekä valtion tukea saavia yksityiskouluja taikka lähikouluja on pidettävä asetuksen 250/2005 1 bis §:n 1 momentissa tarkoitettuina valtion kouluihin rinnastettavina kouluina. Se, että valtion kouluun rekrytoitaessa otetaan huomioon vain aiemmat palveluajat jälkimmäisissä kouluissa, mutta ei – ainakaan nimenomaisesti – muissa valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa täyttyneitä palvelusaikoja, osoittaa taas selvästi, miten epäjohdonmukaisia nämä säännökset ovat.

67. Näin ollen katson, että – edellä 60 ja 62 kohdassa esitettyjen varausten mukaisesti – Italian lainsäätäjä kohtelee opettajia eriarvoisesti ainakin toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa tai toimii suorastaan ristiriitaisesti.

68. Mielestäni tätä eriarvoista kohtelua ei voida perustella millään, etenkään Italian esittämillä perusteilla. Ei ole nähtävissä, että Italian lainsäätäjä olisi tavoitellut hyväksyttävää sosiaalipoliittista päämäärää [41].

69. Tämä käy ilmi myös siitä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamusten mukaan ministeriö on itse myöntänyt pääasian oikeudenkäynnissä, että asetuksen nro 297/94 485 § olisi pitänyt mukauttaa lain nro 62/2000 säännöksiin. Italia ei edes istunnossa esittänyt ymmärrettävää perustelua sille, miksi tällaista mukautusta ei ole vielä tehty. Erityisesti on hylättävä Italian toistuva väite siitä, että ainoastaan julkinen kilpailu takaa riittävän selvityksen tarvittavasta ammatillisesta pätevyydestä ja että pätevyystodistusten ja työkokemuksen huomioon ottaminen valtion kouluihin rinnastettavien (yksityisten) koulujen palvelukseenottamisen

[41] Ks. puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 ja 4 kohdan osalta vain tuomio 14.9.2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683, 45 kohta) ja tuomio 22.12.2010, Gavieiro Gavieiro ja Iglesias Torres (C-444/09 ja C-456/09, EU:C:2010:819, 54 ja 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

yhteydessä voisi johtaa vakituisten virkamiesten käänteiseen syrjintään, kun otetaan huomioon (yksityisen) työnantajan laaja harkintavalta. Valtion kouluihin rinnastettavien koulujen samanarvoisuus, joka on vahvistettu lain nro 62/2000 1 §:ssä ja asetuksen nro 255/2001 2 §:n 2 momentissa sekä asetuksen nro 250/2005 1 bis §:n 1 momentissa, sekä mainituissa kouluissa hoidetun opetustoimen vastaavuus (vaadittujen pätevyystodistusten pohjalta), joka on lähtökohtaisesti tunnustettu kyseisissä säännöksissä, vie tältä väitteeltä perustan.

70. Näin ollen katson – toissijaisesti – ensimmäisen, toisen ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen osalta, että asetuksen nro 297/94 485 §:n soveltaminen nyt käsiteltävän asian kaltaisissa tapauksissa – edellyttäen, että kyse on perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta unionin oikeuden soveltamisesta – johtaa eriarvoiseen kohteluun, joka on kielletty perusoikeuskirjan 20 artiklan ja 21 artiklan 2 kohdan nojalla. Mielestäni tämä laissa määrätty eriarvoinen kohtelu *kaikkien* valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa täyttyneiden palvelusaikojen osalta voidaan kuitenkin lukea julkisen työnantajan syyksi vain, jos sen – osana valtion koulutusjärjestelmää – katsotaan olevan ”osasyyllinen” eriarvoiseen kohteluun, josta lainsäätäjä on vastuussa.

71. On siis vielä vastattava neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen, jolla pyritään selvittämään, onko ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella velvollisuus jättää riidanalainen kansallinen säännös soveltamatta tällaisessa tapauksessa. Toisin kuin Italia väittää, katson, että tämä kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi, koska – kuten jäljempänä osoitan – ei ole täysin selvää, millaisia päätelmiä asetuksen nro 297/94 485 §:ään sisältyvästä puutteellisesta, ellei jopa ristiriitaisesta säännöksestä on tehtävä.

C Kielletyn eriarvoisen kohtelun oikeudelliset seuraukset

72. Neljäs ennakkoratkaisukysymys koskee ainoastaan ensisijaisuusperiaatteen soveltamista siltä osin kuin se velvoittaa kansalliset tuomioistuimet jättämään soveltamatta sellaista kansallisen oikeuden säännöstä, joka on ristiriidassa suoraan sovellettavan unionin oikeuden säännöksen kanssa.

73. Unionin tuomioistuimen viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaan tämä periaate edellyttää kuitenkin myös sitä, että kansalliset tuomioistuimet tulkitsevat kansallista oikeuttaan mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden mukaisesti. Kyseisten tuomioistuinten on näin ollen kansallista oikeutta soveltaessaan tulkittava sitä mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden kyseessä olevan säännöksen sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti ottaen huomioon kansallisen oikeuden kokonaisuudessaan ja soveltaen siinä hyväksyttyjä tulkintamenetelmiä, jotta varmistetaan kyseisen säännöksen täysi tehokkuus ja päästään tulokseen, joka on sopusoinnussa sillä tavoitellun päämäärän kanssa. Velvollisuudelle tulkita kansallista oikeutta unionin oikeuden mukaisesti on kuitenkin tiettyjä rajoituksia, eikä se voi etenkään olla perustana kansallisen oikeuden contra legem -tulkinnalle.[42]

[42] Ks. ensinnäkin tuomio 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, 57 kohta). Vrt. myös tuomio 9.4.2024, Profi Credit Polska (Lainvoimaisella tuomiolla päätetyn menettelyn aloittaminen uudelleen) (C-582/21, EU:C:2024:282, 57 kohta); tuomio 7.3.2024, Die Länderbahn ym. (C-582/22, EU:C:2024:213, 59 ja 60 kohta. sekä tuomio 27.4.2023, M. D. (Maahantulokielto Unkariin) (C-528/21, EU:C:2023:341, 99 kohta). Vaikka seuraavassa tuomiossa ei viitatakaan ensisijaisuusperiaatteeseen, se on mielestäni kuitenkin muita tarkoituksenmukaisempi: tuomio 8.11.2016, Ognyanov (C-554/14, EU:C:2016:835, 59 kohta: ”– – Tämä velvollisuus tulkita kansallista oikeutta yhdenmukaisesti puitepäätöksen kanssa on erottamaton osa EUT-sopimuksella luotua järjestelmää, sillä näin kansalliset tuomioistuimet voivat toimivaltansa rajoissa varmistaa unionin oikeuden täyden tehokkuuden, kun ne ratkaisevat käsiteltäväkseen saatettuja asioita.”).

74. Tältä osin on riittävää todeta, että – edellä 63 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa esitetyn perusteella ja jollei muuta ilmene ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamista selvityksistä – ei vaikuta täysin poissuljetulta tulkita asetuksen nro 297/94 485 §:n puutteellisia, ellei jopa ristiriitaisia säännöksiä perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan ja tarvittaessa puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdan mukaisesti. Vaikka tämän kansallisen säännöksen sanamuodossa ei nimenomaisesti säädetä valtion kouluihin rinnastettavista kouluista, on kiistatonta, että nämä koulut ovat syntyneet kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti mainituista valtion samanarvoisiksi hyväksymistä kouluista ja valtion tunnustamien koulujen toisen asteen oppilaitoksista. Lisäksi asetuksen nro 250/2005 1 bis §:n 1 momentti, jossa myös viimeksi mainitut koulut on nyttemmin luokiteltu valtion kouluihin rinnastettaviksi kouluiksi (ks. edellä 66 kohta), voisi viitata tällaiseen unionin oikeuden mukaiseen tulkintaan.

75. Jos tässä yhteydessä ei voida harkita unionin oikeuden mukaista tulkintaa, minkä selvittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä, on otettava huomioon ensisijaisuusperiaate.

76. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden ensisijaisuutta koskevalla periaatteella velvoitetaan kansallinen tuomioistuin varmistamaan unionin oikeuden vaatimusten täysi vaikutus käsiteltäväkseen saatetussa asiassa jättäen tarvittaessa soveltamatta kaikkea sellaisen unionin oikeussäännön, jolla on välitön oikeusvaikutus, kanssa ristiriidassa olevaa, myös myöhempää kansallista lainsäädäntöä tai käytäntöä ilman, että sen olisi pyydettävä tai odotettava, että kyseinen kansallinen lainsäädäntö tai käytäntö ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jollakin muulla perustuslain mukaisella keinolla.[43]

77. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan työntekijöille unionin oikeuden vastaisen syrjinnän johdosta perusoikeuskirjan 21 artiklan ja ensisijaisuusperiaatteen mukaan kuuluva oikeussuojaedellyttää, että niin kauan kuin yhdenvertaisen kohtelun palauttavia toimenpiteitä ei ole toteutettu, yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattaminen voidaan varmistaa ainoastaan antamalla epäedullisessa asemassa olevaan ryhmään kuuluville henkilöille samat edut kuin etuoikeutettuun ryhmään kuuluville henkilöille. Epäedullisessa asemassa olevat henkilöt on siten asetettava samaan asemaan kuin kyseistä etua saavat henkilöt. Tällaisessa tapauksessa kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta syrjivä kansallinen säännös tarvitsematta pyytää tai odottaa, että lainsäätäjä sitä ennen kumoaisi kyseisen säännöksen, ja sen on sovellettava epäedullisessa asemassa olevan ryhmän jäseniin samaa sääntelyä kuin toisen ryhmän jäseniin. Tämä velvollisuus kuuluu sille riippumatta valtionsisäisen oikeuden mukaisten sellaisten säännösten olemassaolosta, joissa sille annetaan toimivalta menetellä näin, mikäli pätevä viitejärjestelmä on olemassa.[44]

[43] Ks. tästä tuomio 28.1.2025, ASG 2 (C-253/23, EU:C:2025:40, 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 9.4.2024, Profi Credit Polska (Lainvoimaisella tuomiolla päätetyn menettelyn aloittaminen uudelleen) (C-582/21, EU:C:2024:282, 57 kohta); tuomio 7.3.2024, Die Länderbahn ym. (C-582/22, EU:C:2024:213, 61 kohta) ja tuomio 27.4.2023, M. D. (Maahantulokielto Unkariin) (C-528/21, EU:C:2023:341, 100 ja 101 kohta, joissa viitataan suoraan sovellettavaan direktiivin säännökseen). Ks. perusoikeuskirjan 47 artiklan, luettuna yhdessä puitepäätöksen 4 lausekkeen 1 kohdan kanssa, välittömästä sovellettavuudesta tuomio 20.2.2024, X (Irtisanomisperusteiden ilmoittamatta jättäminen) (C-715/20, EU:C:2024:139,) (C-715/20, EU:C:2024:139, 80 ja 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[44] Ks. tästä hieman moniselitteisesti muotoiltu tuomio 22.1.2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, 78–81 kohta) ja tuomio 9.3.2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, 66–68 kohta).

78. Nyt käsiteltävässä asiassa tällainen viitejärjestelmä perustuu nimenomaan asetuksen nro 297/94 485 §:ään. Tästä seuraisi, että kansallisen tuomioistuimen olisi jätettävä tätä säännöstä soveltamatta vain siltä osin kuin siinä ei aikaisemman kansallisen hallintokäytännön ja oikeuskäytännön mukaan sallita valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa täyttyneiden palvelusaikojen huomioon ottamista.

79. Ensisijaisuusperiaatteen soveltamisen tulos olisi siis sama kuin se, joka seuraisi tämän säännöksen unionin oikeuden mukaisesta täydentävästä tulkinnasta, jonka mukaan se kattaa vääjäämättä myös valtion kouluihin rinnastettavat koulut.

80. Tästä seuraa, että – mikäli unionin tuomioistuin katsoo, että nyt käsiteltävässä asiassa on kyse eriarvoisesta kohtelusta – ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi tulkittava ja sovellettava asetuksen nro 297/94 485 §:ää tavalla, jolla varmistetaan, että myös valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa määräaikaisessa työsuhteessa kertyneet palvelusajat otetaan huomioon valtion kouluun palvelukseen otettaessa palvelusajan ja tietyn palkkaluokan määrittämisessä.

81. Mielestäni tällainen lopputulos olisi kuitenkin virheellinen, sillä katson, etteivät perusoikeuskirjan 20 artikla ja 21 artikla ole sovellettavissa nyt käsiteltävässä asiassa. Katson, että tällaisessa tapauksessa on yksinomaan Italian lainsäätäjän tai Italian tuomioistuinten tehtävä estää Italian oikeuden (perustuslain) nojalla kaikenlainen syrjintä muun muassa valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa, valtion samanarvoisiksi hyväksymissä kouluissa ja valtion kouluissa (määräaikaisissa ja vakituisissa työsuhteissa) työskentelevien opettajien välillä tai määrätä siitä seuraamuksia.

V Ratkaisuehdotus

82. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale civile di Padovan (Italia) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Erityistä syrjintäkieltoa, josta on määrätty 28.6.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/70/EY liitteenä olevan määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa, ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa määrättyjä yleisiä unionin oikeuden mukaisia yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteita on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä asetuksen nro 297/94 485 §:n kaltaiselle kansalliselle säännöstölle siltä osin kuin kyseisessä säännöstössä ei oteta huomioon palvelusaikoja, jotka määräaikaisille työntekijöille on täyttynyt valtion kouluihin rinnastettavissa kouluissa, määritettäessä palvelusaikaa ja palkkaluokkaa siinä yhteydessä, kun heidät otetaan vakinaiseen palvelukseen valtion kouluun.