JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
5 päivänä huhtikuuta 2011 [1]

1. Nyt esillä oleva ennakkoratkaisupyyntö koskee työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 14.2.1977 annetun neuvoston direktiivin 77/187/ETY [2] tulkintaa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan [3] 47 artiklassa vahvistettua tehokkaan oikeussuojan periaatetta.

2. Tämä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty riita-asiassa, jossa Scattolon on nostanut kanteen Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricercaa (opetus-, yliopisto- ja tutkimusministeriö) vastaan siitä, ettei ministeriö ole tunnustanut Scattolonin siirtyessä tämän palvelukseen kokonaisuudessaan sitä palvelusaikaa, jonka Scattolon oli saavuttanut alkuperäisen työnantajansa Scorzèn kunnan (Italia) palveluksessa.

3. Tässä asiassa unionin tuomioistuimen on täsmennettävä oikeuskäytäntöään, joka koskee ensinnäkin direktiivin 77/187 soveltamisalaa tilanteessa, jossa on kyseessä yrityksen luovutus kahden julkisoikeudellisen oikeushenkilön välillä, ja toiseksi sitä, onko luovutuksensaajan tunnustettava siirretyn henkilöstön luovuttajan palveluksessa saavuttama palvelusaika.

4. Samalla unionin tuomioistuin saa tilaisuuden lausua tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden ulottuvuudesta sellaisen säännöksen yhteydessä, joka on vastoin kansallista oikeuskäytäntöä, jonka mukaan luovutuksensaajan olisi otettava huomioon siirretyn henkilöstön luovuttajan palveluksessa saavuttama palvelusaika kokonaisuudessaan, ja jolla on välitön vaikutus Italian valtion puolustaman vastakkaisen kannan eduksi useisiin meneillään oleviin oikeudenkäynteihin, joista yksi koskee Scattolonin nostamaa kannetta.

5. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa perusteet, joiden vuoksi direktiiviä 77/187 on tulkittava mielestäni siten, että sitä sovelletaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen luovutukseen eli valtion koulurakennusten liitännäisistä siivous-, kunnossapito- ja valvontapalveluista vastaavien paikallisten

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.
2 – EYVL L 61, s. 26.
3 – Jäljempänä perusoikeuskirja.

julkisyhteisöjen (kunnat ja maakunnat) henkilöstön siirtämiseen valtion palvelukseen.

6. Tämän jälkeen selitän, että mielestäni pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa esimerkkitapauksessa, jossa yhtäältä luovuttajaa sitovan voimassa olevan yleisen työehtosopimuksen mukaiset palkkauksen ehdot eivät perustu pääosin tämän työnantajan palveluksessa saavutettuun palvelusaikaan ja jossa toisaalta luovutuksensaajaa sitova voimassa oleva yleinen työehtosopimus tulee sovellettavaksi luovuttajaa sitovan yleisen työehtosopimuksen sijaan, direktiivin 77/187 3 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei niissä edellytetä luovutuksensaajan ottavan huomioon siirretyn henkilöstön luovuttajan palveluksessa saavuttamaa palvelusaikaa tämän henkilöstön palkkojen laskennassa, ja että näin on huolimatta siitä, että luovutuksensaajaa sitovassa yleisessä työehtosopimuksessa määrätään, että palkkojen laskennan perusteena on pääosin palvelusaika.

7. Ehdotan vielä, että unionin tuomioistuin katsoo, että perusoikeuskirjan 47 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa riitautetun kaltaiselle säännökselle, jos etenkin numerotiedoin osoitetaan, että kyseisen säännöksen antamisella on ollut todella tarkoitus taata, ettei paikallisten julkisyhteisöjen palveluksessa olevan hallintohenkilöstön, teknisen henkilöstön ja avustavan henkilöstön (jäljempänä ATA-henkilöstö) siirtäminen valtion palvelukseen vaikuta talousarvioon, minkä selvittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

8. Pääasiassa kyseessä oleva luovutus tapahtui 1.1.2000 eli ennen direktiivin 77/187 muuttamisesta 29.6.1998 annetun neuvoston direktiivin 98/50/EY [4] täytäntöönpanon määräaikaa, joka oli 17.7.2001, joten tässä asiassa sovelletaan direktiivin 77/187 alkuperäistä versiota. [5]

9. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan yrityksen tai liikkeen taikka liiketoiminnan osan luovuttamiseen toiselle työnantajalle sopimukseen perustuvan luovutuksen taikka sulautumisen kautta.”

10. Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä:

a) ’luovuttajalla’ tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka

4 – EYVL L 201, s. 88.

5 – Ks. erityisesti analogisesti asia C-340/01, Abler ym., tuomio 20.11.2003 (Kok., s. I-14023, 5 kohta) ja asia C-499/04, Werhof, tuomio 9.3.2006 (Kok., s. I-2397, 15 ja 16 kohta).

1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun luovutuksen vuoksi lakkaa olemasta työnantaja yrityksessä, liikkeessä tai liiketoiminnan osassa;

Jäsenvaltiot voivat rajoittaa tällaisten määräysten ja ehtojen noudattamisaikaa niin, että se on kuitenkin vähintään yksi vuosi.

b) 'luovutuksensaajalla' tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, josta 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun luovutuksen vuoksi tulee yrityksessä, liikkeessä tai liiketoiminnan osassa työnantaja;

– –"

– –"

12. Saman direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

11. Direktiivin 77/187 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Yrityksen tai liikkeen taikka liiketoiminnan osan luovutus ei sellaisenaan ole peruste, jota luovuttaja tai luovutuksensaaja voi käyttää irtisanomiseen. – –

"1. Ne luovuttajan oikeudet ja velvollisuudet, jotka johtuvat 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun luovutuksen tapahtuessa voimassa olleesta työsopimuksesta tai työsuhteesta, siirtyvät tällaisen luovutuksen vuoksi luovutuksensaajalle.

– –

2. Jos työsopimus tai työsuhde päättyy sen vuoksi, että 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta luovutuksesta seuraa olennainen työolojen muutos työntekijän vahingoksi, työnantajan katsotaan olevan vastuussa työsopimuksen tai työsuhteen päättymisestä."

2. Edellä 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun luovutuksen jälkeen luovutuksensaajan on noudatettava kollektiivisen sopimuksen määräyksiä ja ehtoja kollektiivisen sopimuksen mukaan luovuttajaan sovelletuin edellytyksin, kunnes kollektiivinen sopimus lakkaa olemasta voimassa taikka uusi kollektiivinen sopimus tulee voimaan tai sitä aletaan soveltaa.

13. Kyseisen direktiivin 7 artiklassa täsmennetään, että direktiivillä "ei estetä jäsenvaltioita soveltamasta tai antamasta lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, jotka ovat työntekijöille edullisempia kuin tässä direktiivissä säädetään".

B *Kansallinen oikeus*

1. Siviililain (codice civile) 2112 § ja asetuksen 29/93 34 §

14. Italiassa direktiivi 77/187 ja sittemmin työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 12.3.2001 annettu neuvoston direktiivi 2001/23/EY [6] on pantu täytäntöön Italian siviililain 2112 §:llä, jossa säädetään seuraavaa: ”Kun yritys luovutetaan, työsuhde jatkuu luovutuksensaajan kanssa ja työntekijä säilyttää kaikki työsuhteesta johtuvat oikeutensa. – – Luovutuksensaajan on sovellettava luovutushetkellä voimassa olevia – – työehtosopimuksia niiden voimassaolon päättymiseen saakka, ellei näitä sopimuksia korvata muilla luovutuksensaajan yritykseen sovellettavilla työehtosopimuksilla.”

15. Julkishallinnon organisaation järkeistämisestä ja julkisia palvelussuhteita koskevan säännöstön uudistamisesta 3.2.1993 annetun asetuksen nro 29/93 (decreto legislativo n. 29, razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego) [7] 34 §:ssä, sellaisena kuin se oli voimassa tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, säädetään, että ”kun julkishallinnon, julkisten elinten tai niiden liikkeiden tai rakenteiden hoitamia toimintoja luovutetaan – – muulle – joko julkisoikeudelliselle tai yksityisoikeudelliselle – oikeushenkilölle, viimeksi mainitulle luovutettuihin työntekijöihin sovelletaan siviililain 2112 §:ää”.

2. Lain nro 124/99 8 §, sen täytäntöönpanoa koskevat ministerin asetukset ja näihin liittyvä oikeuskäytäntö

16. Valtio hoiti ja kustansi vuoteen 1999 asti Italian julkisten koulujen liitännäispalvelut, kuten siivouksen, kunnossapidon ja valvonnan. Valtio antoi näitä palveluja osittain paikallisten julkisyhteisöjen, kuten kuntien, hoidettaviksi. Käytännössä palvelujen toteutuksesta vastasi osittain valtion ATA-henkilöstö ja osittain paikalliset julkisyhteisöt.

17. Paikallisten julkisyhteisöjen yksiköt teettivät nämä palvelut joko niiden omalla ATA-henkilöstöllä (jäljempänä paikallisten julkisyhteisöjen ATA-henkilöstö) tai tekemällä julkisia palveluhankintasopimuksia yksityisten yritysten kanssa. Paikalliset julkisyhteisöt maksoi paikallisten julkisyhteisöjen

6 – EYVL L 82, s. 16.

7 – GURI, Supplemento ordinario nro 30, 6.2.1993; jäljempänä asetus nro 29/93.

ATA-henkilöstön palkat, minkä vastineena valtio korvasi kaikki kulut.

18. Paikallisten julkisyhteisöjen ATA-henkilöstön palkat maksettiin alueiden ja paikallisten itsehallintoyhteisöjen kansallisten virka- ja työehtosopimusten (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro – Regioni Autonomie Locali, jäljempänä paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstön kansallinen työehtosopimus) mukaisesti. Sen sijaan julkisissa kouluissa työskentelevän valtion ATA-henkilöstön palkka perustui koulutoimen alan kansalliseen virka- ja työehtosopimukseen (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della Scuola, jäljempänä koulutoimen alan kansallinen työehtosopimus). Koulutoimen alan kansallisen työehtosopimuksen määräysten mukaan palkkaus perustuu suurelta osin palvelusaikaan, kun taas paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstön kansallisen työehtosopimuksen mukainen palkkaus oli rakenteeltaan erilainen: se perustui hoidettaviin tehtäviin ja siihen lisättiin erilaisia lisiä.

19. Kouluhenkilöstöä koskevista kiireellisistä toimenpiteistä 3.5.1999 annetussa laissa nro 124/99 (legge n. 124/99 – disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) [8] säädetään paikallisten julkisyhteisöjen ATA-henkilöstön siirtämisestä 1.1.2000 lähtien valtion ATA-henkilöstöön.

20. Tältä osin lain nro 124/99 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Valtio vastaa eri henkilöstö- ja palkkaluokkiin sijoitetuista valtion laitosten ja koulujen ATA-henkilöstöstä. Säännökset, joissa säädetään kuntien ja maakuntien mahdollisuudesta antaa käyttöön tällaista henkilöstöä, kumotaan.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitettu paikallisten julkisyhteisöjen palveluksessa oleva henkilöstö, joka on palvelussuhteessa valtion koulussa tämän lain voimaan tullessa, siirretään valtion ATA-henkilöstöön ja sijoitetaan vastaaviin henkilöstöluokkiin ja vastaavansisältöisiin tehtäviin suorittamaan näiden toimenkuvien mukaisia tehtäviä. Ne henkilöstön jäsenet, joiden luokille ja tehtäville ei löydy vastaavaa valtion ATA-henkilöstöstä, voivat kolmen kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta päättää jäädä alkuperäisen paikallisen julkisyhteisönsä palvelukseen. Tämän henkilöstön paikallisen julkishallinnon palveluksessa saavuttama palvelusaika sekä oikeus jatkaa työskentelyä ensisijassa samassa työpaikassa, jos toimi on saatavilla, tunnustetaan oikeudellisesti ja taloudellisesti.

8 – GURI nro 107, 10.5.1999; jäljempänä laki nro 124/99.

– –

4. Edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettu henkilöstön siirtäminen toteutetaan vähitellen niiden määräaikojen ja menettelysääntöjen mukaisesti, joista säädetään opetusministerin asetuksella – –.

5. Siitä vuodesta lähtien, jona 2, 3 ja 4 momentin säännösten vaikutukset alkavat, valtion [rahoituksellisia] siirtoja paikallisille julkisyhteisöille vähennetään asteittain paikallisille julkisyhteisöille henkilöstön tosiasiallista siirtämistä edeltäneellä talousarviokaudella aiheutuneita menoja vastaavasti. – –”

2 §

Edellä 1 §:ssä tarkoitettu paikallisten julkisyhteisöjen ATA-henkilöstön siirtäminen valtiolle toteutetaan seuraavissa pykälissä säädettyjen määräaikojen ja menettelysääntöjen mukaisesti.

3 §

21. Lakia nro 124/99 seurasi 3.5.1999 annetun lain nro 124/99 8 §:ssä tarkoitetusta paikallisten julkisyhteisöjen ATA-henkilöstön siirtämisestä valtiolle 23.7.1999 annettu ministerin asetus (decreto trasferimento del personale ATA dagli enti locali allo Stato, ai sensi dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124). [9] Asetuksen sanamuoto oli seuraava:

Paikalliset julkisyhteisöt huolehtii talousarviovuoden 1999 päättymiseen asti valtiolle [lain nro 124/99] 8 §:n nojalla siirrettävän henkilöstön palkan maksusta ja [paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstön kansallisen työehtosopimuksen] soveltamisesta tähän henkilöstöön. – – Siirretylle henkilöstölle maksetaan väliaikaisesti 1.1.2000 lähtien samaa palkkaa kuin ennen siirtämistä.

”*1 §*

Paikallisten julkisyhteisöjen ATA-henkilöstö, joka oli 25.5.1999 palveluksessa valtion kouluissa ja hoiti lain mukaisia paikallisten julkisyhteisöjen toimintoja ja tehtäviä, siirretään valtion ATA-henkilöstöön.

Opetusministerin asetuksessa – – säädetään koulutoimen alalla sovellettavista sijoittamisperusteista, joiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa kyseessä olevan henkilöstön palvelussuhteen ehdot alan henkilöstön palvelussuhteen ehtojen kanssa palkkauksen, lisien ja paikallisten julkisyhteisöjen palveluksessa saavutetun palvelusajan oikeudellisen ja taloudellisen tunnustamisen sekä henkilöstösuunnitteluun kohdistuvien vaikutusten osalta sen jälkeen, kun on tehty työehtosopimus, josta neuvotellaan – – [Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazionin (julkishallintojen edustusvirasto,

9 – GURI nro 16, 21.1.2000; jäljempänä 23.7.1999 annettu ministerin asetus.

jäljempänä ARAN)] sekä koulutoimea ja paikallisia julkisyhteisöjä edustavien ammattijärjestöjen välillä asetuksen nro 29/93 34 §:ssä tarkoitetulla tavalla – –.

– –

5 §

Paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstö, joka oli 25.5.1999 palveluksessa valtion kouluissa ja on siirretty valtion henkilöstöön, sijoitetaan 1.1.2000 lukien valtion henkilöstön vastaaviin luokkiin ja tehtäviin – –.

– –

7 §

Henkilöstö, joka siirtyy paikallisilta julkisyhteisöiltä valtion palvelukseen tämän asetuksen mukaisesti, vastaa edelleen kaikista sille annetuista tehtävistä, mikäli nämä tehtävät sisältyvät valtion henkilöstön toimenkuviin.

8 §

Valtiolle siirrettävällä paikallisten julkisyhteisöjen entisellä henkilöstöllä on oikeus jatkaa työskentelyä samassa työpaikassa kuin lukuvuonna 1998/1999. Jos tällaista toimea ei ole saatavilla, henkilöstö sijoitetaan lukuvuodeksi 2000/2001 voimassa olevien hajautettujen sopimusten mukaisiin tehtäviin.

9 §

Valtio tulee 24.5.1999 paikallisten julkisyhteisöjen sijaan sopimusosapuoleksi sopimuksiin, jotka paikalliset julkisyhteisöt ovat tehneet ja jotka on mahdollisesti sittemmin uusittu, siltä osin kuin on kyse ATA-tehtävien hoitamisesta valtion kouluissa työntekijöiden palkkaamisen sijasta.– – Sanotun rajoittamatta palkattujen kolmansien osapuolten toimintojen jatkumista – – voimassa olevien lainsäädännön säännösten mukaisesti valtio tulee paikallisten julkisyhteisöjen sijaan sopimusosapuoleksi sopimuksissa, jotka paikalliset julkisyhteisöt ovat tehneet yritysten kanssa – – siltä osin kuin on kyse ATA-tehtävistä, jotka paikallisten julkisyhteisöjen on lain mukaan hoidettava valtion puolesta.– –

– –”

22. ARANin ja ammattijärjestöjen välillä tehty 23.7.1999 annetun ministerin asetuksen 3 §:ssä tarkoitettu sopimus allekirjoitettiin 20.7.2000 ja hyväksyttiin ARANin sekä ammattijärjestöjen ja -liittojen edustajien välillä koulutoimen palvelukseen siirretyn paikallisten julkisyhteisöjen entisen henkilöstön sijoittamisperusteista 20.7.2000 tehdyn sopimuksen hyväksymisestä 5.4.2001 annetulla ministerin asetuksella (decreto ministeriale – recepimento dell'accordo ARAN – Rappresentanti delle organizzazioni e confederazioni

sindacali in data 20 luglio 2000, sui criteri di inquadramento del personale già dipendente degli enti locali e transitato nel comparto scuola). [10]

23. Mainitussa sopimuksessa määrätään seuraavaa:

”*1 kohta*

Soveltamisala

Tätä sopimusta sovelletaan 1.1.2000 lukien [lain nro 124/99] 8 §:n ja – – 23.7.1999 annetun ministerin asetuksen – – nojalla siirrettyihin paikallisten julkisyhteisöjen työntekijöihin koulutoimen alalla lukuun ottamatta niitä työntekijöitä, joiden toiminnot tai tehtävät kuuluvat edelleen paikallisten julkisyhteisöjen toimivaltaan.

2 kohta

Sopimusjärjestelyt

1. [Paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstön kansallista työehtosopimusta] ei sovelleta enää 1.1.2000 lukien tässä sopimuksessa tarkoitettuihin työntekijöihin – –; nämä työntekijät kuuluvat samasta päivämäärästä lukien [koulutoimen alan kansallisen työehtosopimuksen] piiriin myös kaikkien palkan lisiin liittyvien seikkojen osalta, ellei sopimuksen seuraavissa kohdissa muuta määrätä.

– –

3 kohta

Luokittelu ja palkkaus

1. Tämän sopimuksen 1 kohdassa tarkoitetut työntekijät sijoitetaan palkkataulukossa koulutoimen alan henkilöstöluokkia vastaavaan palkkaluokkaan – – seuraavasti. Näille työntekijöille myönnetään – – palkka, joka on yhtä suuri tai yhtä luokkaa alempi kuin heidän 31.12.1999 saamansa vuosipalkka, joka muodostuu varsinaisesta palkasta ja henkilökohtaisista ikälisistä sekä [paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstön kansallisen työehtosopimuksen mukaisista korvauksista] niille, joilla on tähän oikeus. Palkkaluokan mukaisen palkan ja edellä kuvatun, työntekijän 31.12.1999 saaman vuosipalkan välinen mahdollinen erotus korvataan työntekijälle henkilökohtaisesti, ja se vaikuttaa palvelusajan määrittämisen jälkeen seuraavaan palkkaluokkaan pääsemisessä. Tämän sopimuksen piiriin kuuluville työntekijöille maksetaan erityinen lisäkorvaus, jonka suuruus vastaa tilannetta 31.12.1999, jos tuolloin saatu vuosipalkka oli suurempi kuin mitä koulutoimen alan vastaavan henkilöstöluokan tehtävistä maksetaan. Tässä sopimuksessa tarkoitettujen työntekijöiden lopullinen sijoittaminen koulutoimen tehtäviin tapahtuu vertailutaulukon mukaisesti – –.

– –

10 – GURI nro 162, 14.7.2001; jäljempänä 5.4.2001 annettu ministerin asetus.

9 §

Peruspalkka ja lisät

1. [Koulutoimen alan kansallisen työehtosopimuksen] kaikkia palkkaukseen liittyviä määräyksiä sovelletaan tässä sopimuksessa tarkoitettuun henkilöstöön 1.1.2000 lukien mainitussa työehtosopimuksessa määrättyjä menettelysääntöjä noudattaen.

2. Tässä sopimuksessa tarkoitetulle henkilöstölle myönnetään 1.1.2000 lähtien väliaikaisesti henkilökohtainen lisä, jonka suuruus vastaa [koulutoimen alan kansallisen työehtosopimuksen] liitteenä olevaan taulukkoon – – merkittyjä bruttomääriä.– –

– –”

24. Siirretyn ATA-henkilöstön jäsenet ovat nostaneet kanteita näiden säännösten ja määräysten tulkinnasta ja vaatineet paikallisten julkisyhteisöjen palveluksessa saavuttamansa palvelusajan tunnustamista täysimääräisesti niin, ettei huomioon oteta ARANin ja ammattijärjestöjen välillä tehdyssä sopimuksessa määrättyjä mukauttamisperusteita, jotka hyväksyttiin 5.4.2001 annetulla ministerin asetuksella. Henkilöstön jäsenet ovat tuoneet tältä osin esiin, että tässä sopimuksessa määrättyjen perusteiden nojalla heidän sijoittamisensa luokkiin ja palkkojensa määräytyminen tapahtuisivat valtion ATA-henkilöstöön liittymisen jälkeen samalla tavoin kuin sellaisilla valtion ATA-henkilöstön jäsenillä, joiden palvelusaika oli lyhyempi. He väittävät, että lain nro 124/99 8 §:n mukaan jokaisella siirretyn ATA-henkilöstön jäsenellä säilyy paikallisten julkisyhteisöjen palveluksessa saavutettu palvelusaika niin, että kunkin tällaisen jäsenen on saatava 1.1.2000 lähtien samaa palkkaa kuin sellainen valtion ATA-henkilöstön jäsen, jonka palvelusaika on sama.

25. Corte suprema di cassazione antoi vuonna 2005 tällaisissa riita-asioissa useita tuomioita, joissa se hyväksyi pääosin nämä perustelut.

3. Laki nro 266/2005 ja sitä koskeva oikeuskäytäntö

26. Italian lainsäätäjä lisäsi erityismuutoksella (superemendamento, muutos, josta hallitus tekee aloitteen ja joka hyväksytään luottamusäänestyksellä) valtion vuotuisen ja monivuotisen talousarvion laadintaa koskevista säännöksistä (vuoden 2006 talousarviolaki) 23.12.2005 annetun lain nro 226/2005 (legge n. 266/2005, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006))[11] 1 §:ään 218 momentin, johon sisältyy lain nro 124/99 8 §:ää koskeva taannehtiva tulkintasäännös.

11 – GURI, Supplemento ordinario nro 302, 29.12.2005; jäljempänä laki nro 266/2005.

27. Lain nro 266/2005 edellä mainitun 1 §:n 218 momentissa säädetään seuraavaa:

”[Lain nro 124/99] 8 §:n 2 momentin katsotaan merkitsevän sitä, että paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstö, joka on siirretty valtion [ATA-henkilöstöön], sijoitetaan valtion palvelussuhteissa sovellettaviin vastaaviin henkilöstöluokkiin ja tehtäviin sen taloudellisen kokonaisvastikkeen perusteella, jota tälle henkilöstölle maksettiin siirtymishetkellä, sekä samaan palkkaluokkaan tai välittömästi sitä 31.12.1999 saatua vuosipalkkaa alempaan luokkaan, joka muodostuu palkasta, henkilökohtaisista ikälisistä sekä tilanteen mukaan valtion hallintoon siirtymisen hetkellä voimassa olleen [paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstön kansallisen työehtosopimuksen] mukaisista mahdollisista korvauksista. Sijoittamiseen perustuvan palkkaluokan mukaisen palkan ja kyseisen henkilöstön 31.12.1999 saaman vuosipalkan – – välinen mahdollinen ero maksetaan kullekin työntekijälle henkilökohtaisesti ja se otetaan huomioon palvelusajan määrittämisen jälkeen seuraavaan palkkaluokkaan pääsemisessä. Sanotulla ei rajoiteta ennen tämän lain voimaantuloa annettujen oikeuden päätösten täytäntöönpanoa.”

28. Monet tuomioistuimet ovat saattaneet Corte costituzionalen (perustuslakituomioistuimen) käsiteltäväksi kysymyksiä lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentin perustuslainmukaisuudesta. Näiden tuomioistuinten mukaan tämän tulkintasäännöksen nojalla niiden on ollut pakko tulkita asia valtion eduksi sellaisissa käsiteltävinä olleissa asioissa, joissa valtio on ollut asianosaisena, mikä ei vastaa lain nro 124/99 8 §:n 2 momentin sanamuotoa ja on vastoin tämän säännöksen tulkintaa Corte suprema di cassazionessa. Lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentilla on otettu takaisin käyttöön 20.7.2000 tehtyyn sopimukseen ja 5.4.2001 annettuun ministerin asetukseen sisältyvä järjestelmä, jota Corte suprema di cassazione oli pitänyt lain nro 124/99 vastaisena. Lainsäätäjä on siis puuttunut lain yhdenmukaista tulkintaa koskevaan tehtävään, joka kuuluu Italiassa Corte suprema di cassazionelle, ja loukannut näin tuomioistuinten riippumattomuutta sekä oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita.

29. Corte costituzionale katsoi asiassa nro 234 18.6.2007 antamassaan tuomiossa [12] ja myöhemmissä määräyksissä, ettei lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentti loukannut väitetyllä tavalla yleisiä oikeusperiaatteita.

30. Corte costituzionalen esittämän arvioinnin jälkeen Corte suprema di cassazione palasi asiassa nro 677 16.1.2008 antamassaan tuomiossa aiempaan oikeuskäytäntöönsä ja vahvisti, että Italian lainsäätäjän lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentissa esittämä

12 – GURI 4.7.2007.

lain nro 124/99 8 §:n 2 momentin tulkinta on mahdollinen.

31. Corte suprema di cassazione pyysi kuitenkin asiassa nro 22260 3.6.2008 antamassaan määräyksessä Corte costituzionalea tarkastelemaan kantaansa uudelleen ottaen huomioon Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 artiklassa vahvistetut periaatteet.

32. Corte costituzionale totesi asiassa nro 311 26.11.2009 antamassaan tuomiossa,[13] että lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentti on yhteensopiva Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa vahvistettujen perusoikeuksien kanssa.

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

33. Scattolon, joka oli 16.5.1980 lähtien ollut Scorzèn kunnan palveluksessa valtion koulujen kouluisäntänä, kuului 31.12.1999 saakka paikallisten julkisyhteisöjen ATA-henkilöstöön. Tämä henkilöstö huolehtii Italian julkisten koulujen siivouksesta, kunnossapidosta ja valvonnasta.

34. Scattolon siirrettiin 1.1.2000 lain nro 124/99 8 §:n mukaisesti valtion ATA-henkilöstöön.

35. Scattolon sijoitettiin 5.4.2001 annetun ministerin asetuksen mukaisesti palkkaluokkaan, joka vastaa valtion henkilöstössä yhdeksän vuoden palvelusaikaa.

36. Koska hänen Scorzèn kunnan palveluksessa saavuttamaansa lähes 20 vuoden palvelusaikaa ei siis tunnustettu ja hän menetti lisäksi paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstön kansallisten työehtosopimusten mukaiset lisät, hän arvioi palkkansa pienentyneen 790 euroa.

37. Scattolon nosti 27.4.2005 Tribunale ordinario di Veneziassa kanteen, jossa hän vaati, että hänen Scorzèn kunnan palveluksessa saavuttamansa palvelusaika tunnustetaan kokonaisuudessaan ja että hänet sijoitetaan näin palkkaluokkaan, joka vastaa palkkataulukossa 15–20 vuoden palvelusaikaa. Hän vaati näin oikeutta päästä samaan palkkaluokkaan kuin alusta alkaen valtion palveluksessa ollut ATA-henkilöstö, jonka palvelusaika oli yhtä pitkä kuin hänen palvelusaikansa. Kanteensa tueksi hän vetosi erityisesti siviililain 2112 §:ään, lain nro 124/99 8 §:ään sekä Corte suprema di cassazionen vuonna 2005 antamiin tuomioihin, joissa tunnustetaan siirretyn ATA-henkilöstön oikeus säilyttää palvelusaikansa.

13 – GURI 2.12.2009.

38. Lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentin antamisen jälkeen Tribunale ordinario di Venezia keskeytti Scattolonin nostaman kanteen käsittelyn ja esitti Corte costituzionalelle kysymyksen siitä, oliko tämä säännös yhteensopiva oikeusvarmuuden, luottamuksensuojan ja asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteiden sekä tehokasta oikeussuojaa, asian käsittelyä puolueettomassa tuomioistuimessa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien oikeuksien kanssa. Antamalla mainitun säännöksen tulkitakseen viisi vuotta aiemmin annettua ja Corte suprema di cassazionen jo tulkitsemaa lakia Italian lainsäätäjä oli halunnut vahvistaa toisenlaisen, valtiolle edullisen tuloksen lukuisissa tuolloin vielä vireillä olleissa riita-asioissa.

39. Corte costituzionale viittasi asiassa nro 212 9.6.2008 antamassaan määräyksessä [14] edellä mainittuun asiassa nro 234 18.6.2007 antamaansa tuomioon ja katsoi, ettei lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentti loukannut väitetyllä tavalla yleisiä oikeusperiaatteita.

40. Asian käsittelyn jatkuttua Scattolon korosti, että lain nro 124/99 8 §:n 2 momentti, sellaisena kuin sitä on tulkittava lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentin mukaisesti, on vastoin direktiivin 77/187 3 artiklassa vahvistettua sääntöä sekä oikeusvarmuutta, luottamuksensuojaa ja tehokasta oikeussuojaa koskevia unionin yleisiä oikeusperiaatteita.

41. Tribunale ordinario di Venezia katsoi, että direktiivin 77/187 perusteella siirretyn henkilöstön palvelusaika on otettava huomioon kokonaisuudessaan. Lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentti on ristiriidassa tämän säännön kanssa, ja lisäksi se on taannehtiva uudistava säännös, joka ei ole tulkitseva, ja näin se on vastoin periaatteita, jotka taataan SEU 6 artiklassa, luettuna yhdessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan ja 52 artiklan 3 kohdan kanssa. Lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentti on samalla vastoin oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita.

42. Näin ollen Tribunale ordinario di Venezia päätti lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko –– direktiiviä 77/187 –– ja/tai –– direktiiviä 2001/23 –– tai muita [unionin] säännöksiä, joita asiassa on sovellettava, tulkittava siten, että viimeksi mainittuja voidaan soveltaa tilanteessa, jossa valtion koulurakennuksissa liitännäisistä siivous- ja kunnossapitopalveluista vastannut paikallisten julkisyhteisöjen (kunnat ja maakunnat) henkilöstö siirretään valtion palvelukseen silloin, kun luovutuksen yhteydessä ovat siirtyneet sekä koko tämän henkilöstön (kouluisännät) työtehtävät ja työsuhteet että yksityisten yritysten kanssa

14 – GURI 18.6.2008.

näiden palvelujen suorittamisesta tehdyt hankintasopimukset?

2) Onko direktiivin 77/187 –– (jonka säännökset on yhdessä direktiivin 98/50 –– säännösten kanssa otettu direktiiviin 2001/23 ––) 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua työsuhteen jatkumista tulkittava siten, että luovutuksensaajan palveluksessa palvelusajan perusteella maksettavien taloudellisten suoritusten määrää laskettaessa on otettava huomioon kaikki luovutuksen kohteena olleen henkilöstön suorittamat työvuodet, ne työvuodet mukaan lukien, jotka on suoritettu luovuttajan palveluksessa?

3) Onko direktiivin 77/187 ––3 artiklaa ja/tai –– direktiiviä 98/50 –– ja –– direktiiviä 2001/23 –– tulkittava siten, että luovutuksensaajalle siirtyviin työntekijän oikeuksiin kuuluvat myös palvelusajan kaltaiset luovuttajan palveluksessa ansaitut edut, jos näihin liittyy luovutuksensaajaa sitovan työehtosopimuksen perusteella luonteeltaan taloudellisia oikeuksia?

4) Onko [unionin] oikeudessa voimassa olevia yleisiä periaatteita, oikeusvarmuuden periaatetta, luottamuksensuojan periaatetta, asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatetta, tehokkaan oikeussuojan periaatetta, oikeutta saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa, ja yleisemminkin oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, jotka taataan [SEU 6 artiklassa] tarkasteltuna yhdessä [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] 6 artiklan ja [perusoikeuskirjan] 46 ja 47 artiklan ja 52 artiklan 3 kohdan kanssa, sellaisina kuin ne on otettu Lissabonin sopimukseen, tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että Italian [tasavalta] säätää kohtuullisen pitkän ajan kuluttua (5 vuotta) autenttista tulkintaa ilmaisevan säännöksen, joka eroaa tulkittavan säännöksen sanamuodosta ja joka on ristiriidassa lain yhdenmukaista noudattamista ja tulkintaa valvovan elimen omaksuman vakiintuneen ja vahvistetun tulkinnan kanssa, kun kyseessä on sellaisten riita-asioiden ratkaisun kannalta erityisen merkityksellinen säännös, joissa Italian [tasavalta] on itse asianosaisena?”

III Asian tarkastelu

A *Ensimmäinen kysymys*

43. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään lähinnä, voidaanko direktiiviä 77/187 soveltaa tilanteessa, jossa valtion koulurakennusten liitännäisistä siivous- ja kunnossapitopalveluista vastaava paikallisten julkisyhteisöjen (kunnat ja maakunnat) henkilöstö siirretään valtion palvelukseen.

44. Onko toisin sanoen tilanne, jossa luovutus tapahtuu kahden sellaisen yksikön välillä, jotka ovat julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, luonteeltaan sellainen, että tällainen luovutus jää direktiivin 77/187 soveltamisalan ulkopuolelle?

45. Italian hallitus esittää, että tällaisessa tilanteessa, jossa henkilöstöä siirretään julkisen sektorin uudelleenjärjestelyjen yhteydessä, ei ole kyse direktiivissä tarkoitetusta yrityksen luovutuksesta. Scattolon ja Euroopan komissio puolustavat päinvastaista näkökantaa.

46. Asiassa Henke 15.10.1996 annettu tuomio [15] on mielenkiintoinen ennakkotapaus tähän kysymykseen vastaamisen kannalta.

47. Tämän tuomion ulottuvuuden selvittämiseksi on palautettava mieleen asian tosiseikat. Henke oli otettu Schierken kunnan (Saksa) palvelukseen pormestarin sihteeriksi. Schierken kunta perusti tämän jälkeen muiden kuntien kanssa Sachsen-Anhaltin osavaltion kuntajärjestyksen mukaisesti Brockenin kuntayhtymän, jolle se siirsi hallinnolliset tehtävänsä. Samassa yhteydessä Schierken kunta irtisanoi Henken työsopimuksen. Asia riitautettiin kunnan ja Henken välillä, ja Arbeitsgericht Halberstadt päätti pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siitä, voidaanko direktiiviä 77/187 soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa kunnan hallinnolliset tehtävät luovutetaan kuntayhtymälle.

48. Tuomiossa tulkittiin direktiivin 77/187 1 artiklan 1 kohtaa siten, ettei direktiivissä tarkoitettuna yrityksen luovutuksena ole pidettävä julkisyhteisön rakenteen uudelleenjärjestämistä tai hallinnollisten tehtävien siirtämistä julkisyhteisöltä toiselle. [16]

49. Mainitun direktiivin tarkoituksen ja sanamuodon huomioon ottamisen lisäksi [17] tuomiossa tuodaan esiin, että kyseessä on kuntayhtymä, joka koskee useita Sachsen-Anhaltin osavaltion kuntia, joista yksi on Schierken kunta, ja jonka tarkoituksena on erityisesti parantaa näiden kuntien hallinnollisten tehtävien toteuttamista. Tuomiossa todettiin, että kuntayhtymän muodostaminen tapahtui erityisesti järjestämällä hallinto rakenteellisesti uudelleen ja siirtämällä Schierken kunnan hallinnolliset tehtävät erityisesti tätä tarkoitusta varten perustetulle toiselle julkisyhteisölle, Brockenin kuntayhtymälle. [18]

50. Sitten tuomiossa huomautettiin, että kyseessä olevan asian olosuhteissa kunnan ja kuntayhtymän välinen luovutus koski ainoastaan toimintoja, joissa käytettiin julkista

15 – C-298/94 (Kok., s. I-4989).

16 – Tuomion 14 kohta.

17 – Tuomion 13 ja 15 kohta.

18 – Tuomion 16 kohta.

valtaa, ja että vaikka katsottaisiin, että nämä toiminnot ovat luonteeltaan osittain taloudellisia, taloudellisen toiminnan harjoittamista on pidettävä toisarvoisena. [19]

51. Näiden seikkojen perusteella voidaan päätellä, että direktiivin 77/187 soveltamisalan ulkopuolelle jäämisen perusteena ei tällöin ole kyseessä olevien elinten julkisoikeudellinen luonne, vaan pikemmin toiminnallisen lähestymistavan mukaisesti se, että luovutuksen kohteena ovat toiminnot, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä. Sen sijaan kun luovutus kohdistuu taloudelliseen toimintaan, se kuuluu direktiivin soveltamisalaan. Tältä osin sillä ei ole merkitystä, ovatko luovuttaja ja luovutuksensaaja julkisoikeudellisia vai yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Sittemmin annetut tuomiot osoittavat unionin tuomioistuimen noudattaneen tätä toiminnallista lähestymistapaa ja korostaneen sen merkityksellisyyttä, onko kyse toiminnoista, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä. [20]

52. Jos pääasiassa kyseessä olevia toimintoja halutaan nyt luokitella, voidaan todeta oikeuskäytännön perusteella, sellaisena kuin se on vielä vastikään vahvistettu, että valtion kouluissa suoritetut liitännäispalvelut, kuten siivous ja valvonta, eivät ole toimintoja, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä.

53. Kahdessa vastikään annetussa tuomiossa unionin tuomioistuimen oli tulkittava direktiiviä 2001/23 tilanteissa, joissa kunta alkoi hoitaa tehtäviä, joista yksityiset yritykset olivat huolehtineet aiemmin. Asiassa UGT-FSP 29.7.2010 annetussa tuomiossa [21] olivat kyseessä kunnallisten oppilaitosten huolto- ja siivouspalvelut, katujen siivouspalvelut sekä puistojen ja puutarhojen kunnossapitopalvelut. [22] Lisäksi asiassa CLECE 20.1.2011 annetussa tuomiossa [23] oli kyseessä kunnan koulujen ja muiden tilojen siivous. [24]

54. Näissä kahdessa tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, että tällaiset toiminnot ovat luonteeltaan taloudellisia ja kuuluvat näin työntekijöiden oikeuksien turvaamisesta yrityksen luovutuksen yhteydessä annetun yhteisön lainsäädännön piiriin. Unionin tuomioistuin totesi jälleen, että ainoastaan sillä perusteella, että luovutuksensaaja on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, tässä tapauksessa kunta, ei voida sulkea pois, että kysymyksessä

19 – Tuomion 17 kohta. Julkisasiamies Alber totesi asiassa C-343/98, Collino ja Chiappero (tuomio 14.9.2000, Kok., s. I-6659), esittämänsä ratkaisuehdotuksen 49 kohdassa seuraavaa: ”Perusteluissaan yhteisöjen tuomioistuin korosti erityisesti sitä, että rakenteen uudelleenjärjestäminen ei koskenut liiketaloudellista toimintaa. Tämän perusteella voidaan päätellä, että direktiivin [77/187] soveltamisalan kannalta ei ole merkityksellistä, katsotaanko luovuttaja julkisoikeudelliseksi vai yksityisoikeudelliseksi oikeushenkilöksi, mikäli tämä harjoittaa liiketaloudellista toimintaa. Ratkaisevaa ei siis ole, millainen luovuttaja on kyseessä, vaan se, millaista toimintaa harjoitetaan. [Tässä] direktiivissä tarkoitettu yrityksen luovutus ei voi kohdistua julkisen vallan käyttöön.”

20 – Ks. kunnallisen kodinhoitoavun tarjoamisesta sen tarpeessa oleville ja vartioinnista erityisesti yhdistetyt asiat C-173/96 ja C-247/96, Hidalgo ym., tuomio 10.12.1998 (Kok., s. I-8237, 24 kohta); em. asia Collino ja Chiappero, tuomion 31 ja 32 kohta ja asia C-175/99, Mayeur, tuomio 26.9.2000 (Kok., s. I-7755, 28–40 kohta).

21 – C-151/09, Kok., s. I-7591.

22 – Tuomion 12 kohta.

23 – C-463/09, Kok., s. I-95.

24 – Tuomion 11 kohta.

olisi tämän lainsäädännön soveltamisalaan kuuluva luovutus. [25]

55. Näiden seikkojen perusteella direktiiviä 77/187 voidaan soveltaa tilanteessa, jossa valtion koulurakennusten liitännäispalveluista eli siivouksesta, kunnossapidosta ja valvonnasta vastaava paikallisten julkisyhteisöjen (kunnat ja maakunnat) henkilöstö siirretään valtiolle, ellei tämän direktiivin muiden soveltamisperusteiden selvittämisestä muuta johdu.

56. Tämän jälkeen on siis selvitettävä, täyttyvätkö nyt esillä olevassa asiassa muut unionin tuomioistuimen määrittämät arviointiperusteet, joiden nojalla ratkaistaan, voidaanko luovutuksen katsoa olevan direktiivissä 77/187 tarkoitettu yrityksen luovutus.

57. Direktiiviä 77/187 sovelletaan sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan ”yrityksen tai liikkeen taikka liiketoiminnan osan luovuttamiseen toiselle työnantajalle sopimukseen perustuvan luovutuksen taikka sulautumisen kautta”.

58. Tältä osin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti sopimukseen perustuva luovutus on ymmärrettävä riittävän joustavasti direktiivin 77/187 tavoitteen saavuttamiseksi eli, kuten sen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan, työntekijöiden aseman turvaamiseksi työnantajan vaihtuessa. [26] Unionin tuomioistuin on siis katsonut, että tätä direktiiviä voidaan soveltaa kaikkiin mahdollisiin tapauksiin, joissa liiketoiminnan harjoittamisesta ja yrityksen työnantajavelvoitteista sen työntekijöitä kohtaan vastuussa oleva luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö vaihtuu sopimusperusteisesti. [27]

59. Tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa myös silloin, kun luovutus perustuu lakiin. Scattolon viittaa aiheellisesti oikeuskäytäntöön, jonka mukaan direktiivi 77/187 kattaa myös sellaiset luovutukset, jotka perustuvat julkisyhteisön yksipuolisiin päätöksiin, koska ratkaisevaa ei ole sopimuksen olemassaolo luovuttajan ja luovutuksensaajan välillä vaan yrityksen toiminnasta vastaavan henkilön vaihtuminen. [28]

60. Jotta direktiiviä 77/187 voidaan soveltaa, on myös tarkistettava, koskeeko luovutus taloudellista yksikköä, joka säilyttää identiteettinsä työnantajan vaihtuessa.

61. Määritettäessä, säilyttääkö tällainen yksikkö identiteettinsä, on huomioitava kaikki kyseessä olevaa liiketoimea kuvaavat tosiseikat, ja erityisesti se, millaisesta yrityksestä

25 – Em. asia UGT-FSP, tuomion 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia CLECE, tuomion 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

26 – Em. asia CLECE, tuomion 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

27 – Em. asia CLECE, tuomion 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

28 – Ks. tältä osin em. asia Collino ja Chiappero, tuomion 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

tai liikkeestä on kysymys, onko rakennusten ja irtaimiston kaltaista aineellista liikeomaisuutta luovutettu, minkä arvoinen aineeton omaisuus on luovutushetkellä ollut, onko pääosa henkilöstöstä otettu uuden työnantajan palvelukseen ja onko asiakaskunta siirtynyt liiketoiminnan mukana, sekä se, miten samankaltaista ennen luovutusta ja sen jälkeen harjoitettu liiketoiminta on ollut, ja vielä se, kuinka pitkän ajan tämä liiketoiminta mahdollisesti on ollut keskeytyneenä. Nämä seikat ovat kuitenkin ainoastaan osatekijöitä siinä kokonaisharkinnassa, joka asiassa on tarpeen, eikä niitä siksi saa arvioida erillisinä. [29]

62. Unionin tuomioistuin on jo tätä ennen todennut, että taloudellinen yksikkö voi tietyillä toimialoilla toimia ilman, että sillä olisi merkittävää aineellista tai aineetonta liikeomaisuutta, joten tällaisen yksikön identiteetin säilyminen sitä koskevan luovutustoimen jälkeen ei lähtökohtaisesti voi riippua tällaisten omaisuuserien luovutuksesta. [30] Unionin tuomioistuin onkin todennut, että siltä osin kuin tietyillä työvoimavaltaisilla toimialoilla yhteisen toiminnan piirissä pysyvästi työskentelevien työntekijöiden ryhmä voi muodostaa taloudellisen yksikön, tällainen yksikkö voi säilyttää identiteettinsä luovutuksen jälkeenkin, kun uusi työnantaja ei pelkästään tyydy jatkamaan kyseistä toimintaa, vaan myös ottaa palvelukseensa sekä lukumääräisesti että pätevyyden osalta olennaisen osan siitä henkilökunnasta, jonka sen edeltäjä oli erityisesti osoittanut hoitamaan näitä työtehtäviä. Tällaisessa tapauksessa uusi työnantaja itse asiassa hankkii sellaisen eri osatekijöistä muodostuvan organisoidun kokonaisuuden, jonka avulla se voi jatkaa luovuttajayrityksen toimintoja tai tiettyjä toimintoja pysyvästi. [31]

63. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaista koulurakennusten siivousta, kunnossapitoa ja valvontaa voidaan pitää työvoimavaltaisena toimintana ja tällaisen yhteisen toiminnan piirissä pysyvästi työskentelevien työntekijöiden ryhmä voidaan näin ollen muiden tuotannontekijöiden puuttuessa katsoa taloudelliseksi yksiköksi. [32] Sama pätee koulurakennusten valvontaan.

64. Näiden seikkojen perusteella on todettava, että pääasiassa taloudellisen yksikön identiteetti säilyy, koska valtio otti palvelukseensa työntekijät, jotka kunnat olivat osoittaneet näihin tehtäviin aiemmin. [33]

65. Kuten komissio korostaa, ATA-henkilöstö, jota laki nro 124/99 koskee, on siirretty ryhmänä, ja sen siivous-, kunnossapito- ja valvontapalvelut ovat säilyneet pääosin

29 – Em. asia CLECE, tuomion 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

30 – Em. asia CLECE, tuomion 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

31 – Em. asia CLECE, tuomion 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

32 – Em. asia CLECE, tuomion 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

33 – Taloudellisen yksikön identiteetti, joka perustuu olennaisella tavalla työvoimaan, ei sitä vastoin voi säilyä, jos luovutuksensaaja ei ole ottanut palvelukseensa olennaista osaa sen henkilökunnasta (ks. edellä alaviitteessä 23 mainittu asia CLECE, tuomion 41 kohta).

muuttumattomina sekä niiden tavoitteen että organisoinnin kannalta, ja niitä on jatkettu samoissa tiloissa keskeytyksettä. Ainoastaan työnantajan identiteetti on vaihtunut.

66. Lisään tähän, että tämän koulujen siivous-, kunnossapito- ja valvontatoimintojen jatkumisen turvaavista osatekijöistä muodostuvan kokonaisuuden jatkuvuus taataan myös siten, että valtio tulee sopimusosapuoleksi sopimuksiin, joilla paikalliset julkisyhteisöt ovat joissakin tapauksissa antaneet näitä toimintoja yksityisten yritysten hoidettaviksi.

67. On vielä muistettava, ettei direktiiviä 77/187 sovelleta henkilöihin, joita ei ole suojattu työntekijöinä kansallisessa lainsäädännössä. Direktiivillä nimittäin yhdenmukaistetaan kyseessä oleva ala vain osittain, eikä sillä oteta käyttöön yhteisiin perusteisiin perustuvaa samantasoista suojaa kaikkialla yhteisössä. [34] Ennakkoratkaisupyynnöstä kuitenkin ilmenee, että kyseessä olevaan ATA-henkilöstöön sovelletaan Italian siviililain mukaista yleistä työsuhteissa sovellettavaa järjestelmää. [35]

34 – Ks. asia 105/84, Foreningen af Arbejdsledere i Danmark, tuomio 11.7.1985 (Kok., s. 2639, 26 ja 27 kohta).

35 – Ks. ennakkoratkaisupyynnön ranskankielisen version s. 13.

68. Kaikkien näiden seikkojen perusteella lakiin nro 124/99 perustunut ATA-henkilöstön siirtäminen kuuluu direktiivin 77/187 soveltamisalaan.

B *Toinen ja kolmas kysymys*

69. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää toisessa ja kolmannessa kysymyksessä, jotka unionin tuomioistuimen kannattaa mielestäni käsitellä yhdessä, unionin tuomioistuinta lähinnä toteamaan, merkitseekö direktiivin 77/187 3 artiklan 1 kohta, jonka mukaan ne luovuttajan oikeudet ja velvollisuudet, jotka johtuvat luovutuksen tapahtuessa voimassa olleesta työsopimuksesta tai työsuhteesta, siirtyvät luovutuksensaajalle, sitä, että luovutuksensaajan on otettava huomioon siirretyn henkilöstön palkkaa laskettaessa luovuttajan palveluksessa saavutettu palvelusaika kokonaisuudessaan.

70. Muistutan, että tämä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymys perustuu siihen, että lain nro 124/99, 5.4.2001 annetussa ministerin asetuksessa toistetun ARANin ja ammattijärjestöjen välisen sopimuksen ja lain nro 266/2005 välillä on ilmeinen ero. Lain nro 124/99 perusteella vaikuttaa siltä, että ATA-henkilöstön paikallisten julkisyhteisöjen palveluksessa saavuttama palvelusaika on otettava huomioon kokonaisuudessaan, mutta ammattijärjestöjen sopimuksen ja sittemmin lain nro 266/2005

mukaan tämän henkilöstön palkkauksen ehdot on vahvistettava siirtämisen jälkeen sitä vastoin sillä perusteella, miten suurta palkkaa kyseinen henkilöstö sai, kun työsuhde luovuttajaan päättyi. Luovutetun henkilöstön palkan määrittämisessä on siis kaksi vastakkaista menetelmää: on joko tehtävä uudet laskelmat, joissa otetaan huomioon luovutetun henkilöstön luovuttajan palveluksessa saavuttama palvelusaika kokonaisuudessaan pääosin palvelusaikaan perustuvan palkkataulukon mukaisesti, tai on jatkettava entisen palkan maksamista luovutusta edeltävien saavutettujen taloudellisten etujen perusteella.

71. Koska lailla nro 266/2005 tehtiin täsmennys, jonka perusteella Italian lainsäätäjän alkuperäisenä tarkoituksena oli varmistaa palkkojen jatkuvuus eikä luovuttajan palveluksessa aiemmin saavutetun palvelusajan huomioon ottaminen kokonaisuudessaan, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, vaaditaanko direktiivissä 77/187 sitä vastoin tällaista palvelusajan tunnustamista.

72. Muistutan, että direktiivin 77/187 3 artiklan 1 kohdan mukaan ne luovuttajan oikeudet ja velvollisuudet, jotka johtuvat luovutuksen tapahtuessa voimassa olleesta työsopimuksesta tai työsuhteesta, siirtyvät tällaisen luovutuksen vuoksi luovutuksensaajalle.

73. Koska ATA-henkilöstön palkkauksen ehdot on vahvistettu työehtosopimuksissa, tätä säännöstä ei pidä tulkita erillisenä vaan yhdessä saman direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kanssa, jossa, kuten unionin tuomioistuin on todennut, ”rajoitetaan periaatetta, jonka mukaan sitä työehtosopimusta sovelletaan, johon työsopimuksessa viitataan”. [36]

74. Muistutan, että viimeksi mainitun säännöksen mukaan ”edellä 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun luovutuksen jälkeen luovutuksensaajan on noudatettava kollektiivisen sopimuksen määräyksiä ja ehtoja kollektiivisen sopimuksen mukaan luovuttajaan sovelletuin edellytyksin, kunnes kollektiivinen sopimus lakkaa olemasta voimassa taikka uusi kollektiivinen sopimus tulee voimaan tai sitä aletaan soveltaa”.

75. Pääasia vastaa direktiivin 77/187 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua viimeistä esimerkkitapausta eli tilannetta, jossa toista työehtosopimusta aletaan soveltaa luovutuksen jälkeen. Nyt esillä olevassa asiassa aiemmin paikallisten julkisyhteisöjen palveluksessa olleeseen ja paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstön kansallisen työehtosopimuksen piiriin kuuluneeseen ATA-henkilöstöön aletaan nimittäin soveltaa luovutuksen jälkeen uutta työehtosopimusta, valtion henkilöstöä koskevaa työehtosopimusta. [37]

36 – Em. asia Werhof, tuomion 28 kohta.

37 – Ks. tästä aiheesta Moizard, N., ”Droit social de l’Union européenne”, *Jurisclasseur Europe*, 2010, nide 607, 33 kohta, jonka mukaan direktiivin 77/187 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tilanne, ”toisen kollektiivisen sopimuksen soveltaminen”, merkitsee sitä, että ”kun luovutuksensaajan palveluksessa sovelletaan toista kollektiivista sopimusta, tämä sopimus korvaa välittömästi samantasoisen sopimuksen, jonka piiriin luovutettu yksikkö alun perin kuului”.

76. Näiden kahden työehtosopimuksen mukaiset niiden piiriin kuuluvan henkilöstön palkan laskentamenetelmät ovat hyvin erilaiset. Koulutoimen alan kansallisen työehtosopimuksen määräysten mukaan palkkaus perustuu suureksi osaksi palvelusaikaan, kun taas paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstön kansallisen työehtosopimuksen mukaan palkkauksen rakenne on toisenlainen ja se liittyy hoidettuihin tehtäviin ja siihen sisältyy lisiä.

77. Direktiivin 77/187 3 artiklan 2 kohdan sanamuodosta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin sitä tulkitsee, seuraa, että siirretty henkilöstö voi vedota luovuttajan palveluksessa mahdollisesti sovelletun ja heidän kannaltaan mahdollisesti edullisemman työehtosopimuksen mukaisiin työehtoihin vain siihen asti, kun tällaisella työehtosopimuksella on kansallisen oikeuden nojalla oikeusvaikutusta kyseisiin työntekijöihin nähden. [38]

78. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut työehtosopimuksen voimassaolon päättymisestä seuraavaa: ”[Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan] tavoitteena siis on varmistaa, että kaikki työehdot turvataan työehtosopimuksen sopimuspuolten tahdon mukaisesti huolimatta liikkeen luovutuksesta. Säännöksen perusteella ei sitä vastoin lähtökohtaisesti voida poiketa kyseisten sopimuspuolten tahdosta, sellaisena kuin se ilmaistaan työehtosopimuksessa. Jos nämä sopimuspuolet siis ovat sopineet, että tiettyjä työehtoja ei turvata tietyn päivämäärän jälkeen, [direktiivin 77/187 3 artiklan 2 kohdalla] ei voida asettaa luovutuksensaajalle velvollisuutta noudattaa kyseisiä työehtoja työehtosopimuksen voimassaolon sovitun päättymisen jälkeen, sillä tämän päivän jälkeen kyseinen sopimus ei enää ole voimassa.” [39] Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan ”tästä seuraa, että [tässä säännöksessä] ei velvoiteta luovutuksensaajaa turvaamaan luovuttajan kanssa sovittuja työehtoja työehtosopimuksen voimassaolon päättymisen jälkeen”. [40]

79. Tämä oikeuskäytäntö pätee mielestäni analogisesti myös siinä tapauksessa, että luovuttajaa sitova voimassa oleva työehtosopimus korvataan luovutuksen yhteydessä luovutuksensaajaa sitovalla voimassa olevalla työehtosopimuksella. Tällaisessa tilanteessa direktiivin 77/187 3 artiklan 2 kohdassa ei velvoiteta luovutuksensaajaa säilyttämään luovuttajaa sitovan voimassa olevan työehtosopimuksen mukaisia työehtoja.

80. On siis täysin tämän säännöksen mukaista, että siirrettyyn ATA-henkilöstöön alettiin soveltaa siirtämishetkestä eli 1.1.2000 lukien koulutoimen alan työehtosopimusta ja näin ollen valtion henkilöstöön sovellettavia

38 – Ks. vastaavasti asia C-4/01, Martin ym., tuomio 6.11.2003 (Kok., s. I-12859, 47 kohta).

39 – Asia C-396/07, Juuri, tuomio 27.11.2008 (Kok., s. I-8883, 33 kohta).

40 – Idem, tuomion 34 kohta.

työehtoja ja palkan laskentaperusteita. Siirretty henkilöstö ei siis voinut enää vaatia paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstön työehtosopimuksen mukaisia etuja, etenkään taloudellisia etuja.

81. Esimerkkinä voidaan mainita, että tällaisessa esimerkkitapauksessa, jossa uusi työehtosopimus tulee sovellettavaksi entisen sijaan, siirretty henkilöstö ei voi vaatia enää luovutuksensaajan palveluksessa lisäpalkkiota, josta oli määrätty luovuttajan palveluksessa sovelletussa aiemmassa työehtosopimuksessa. Palkan muodostumiseen ja laskentaperusteisiin sovelletaan luovutuksen jälkeen yksinomaan luovutuksensaajaa sitovaa uutta työehtosopimusta. [41]

82. Keskeistä on siis selvittää, onko siirretyn henkilöstön luovuttajan palveluksessa aiemmin saavuttama palvelusaika otettava direktiivin 77/187 mukaan huomioon kokonaisuudessaan myös tapauksessa, jossa on kyse uuden työehtosopimuksen tulemisesta sovellettavaksi entisen sijaan, kun tällaisen henkilöstön palkka määritetään luovutuksensaajaa sitovan työehtosopimuksen mukaisin perustein niin, että määräävänä perusteena on palvelusaika.

83. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä löytyy vastauksia yleisluonteiseen kysymykseen palvelusajan tunnustamisesta.

84. Edellä mainitussa asiassa Collino ja Chiappero annetussa tuomiossa on todettu, että ”siirretyille työntekijöille ei aiemman työnantajan palveluksessa kertyneiden palvelusvuosien perusteella sellaisenaan synny sellaisia oikeuksia, joihin he voisivat vedota uuden työnantajan palveluksessa”. [42] Siinä todetaan kuitenkin, että ”palvelusvuodet otetaan –– huomioon määritettäessä tiettyjä työntekijöiden rahamääräisiä oikeuksia, ja luovutuksensaajan on tarvittaessa samalla tavalla kuin luovuttajankin pidettävä ennallaan juuri nämä oikeudet”. [43]

85. Tuomiossa todetaan tämän perusteella, että ”kun luovutuksensaaja laskee rahamääräisiä oikeuksia, kuten työsuhteen päättymisen johdosta maksettavaa korvausta tai palkankorotuksia, jotka määräytyvät sen mukaan, kuinka kauan työntekijät ovat olleet luovutuksensaajan palveluksessa, sillä on velvollisuus ottaa huomioon siirretyn henkilöstön kaikki palvelusvuodet, jos tämä velvollisuus oli olemassa tämän henkilöstön ja luovuttajan välisessä työsuhteessa, ja niiden edellytysten mukaisesti, joista tässä suhteessa oli sovittu”. [44]

86. Tässä tuomiossa tarkasteltiin palvelusvuosien huomioon ottamista koskevaa kysymystä niin, että painopiste oli perättäisten

41 – Italian lainsäätäjä säilytti paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstön kansallisen työehtosopimuksen mukaisen palkkauksen muutamia osatekijöitä, mutta tämä ei siis perustu direktiivissä 77/187 säädettyyn velvollisuuteen vaan ainoastaan lainsäätäjän tahtoon (kyseessä ovat henkilökohtainen ikälisä ja kolme muuta lisäkorvausta).

42 – Tuomion 50 kohta.

43 – Idem.

44 – Tuomion 51 kohta.

työsuhteiden rinnasteisuudessa ja perustana oli tarve suojata näissä työsuhteissa työntekijöille myönnetyt oikeudet yhdenmukaisella tavalla.

87. Samaa päättelytapaa noudattaen tuomiossa lievennetään lisäksi välittömästi periaatetta, jonka mukaan luovutuksensaajan on tunnustettava ne palvelusvuosiin perustuvat rahamääräiset oikeudet, joita siirretyllä henkilöstöllä oli luovuttajan palveluksessa, toteamalla seuraavaa: ”Jos työsuhdetta on – – kansallisen oikeuden mukaan muissa kuin yrityksen luovutustilanteissa mahdollista muuttaa työntekijöille epäedulliseen suuntaan erityisesti heidän irtisanomissuojansa ja palkkaehtojensa osalta, pelkästään se seikka, että yritys on välillä luovutettu ja että uuden työnantajan kanssa on tästä syystä tehty uusi sopimus, ei tee tätä muuttamista mahdottomaksi. Koska ne luovuttajan oikeudet ja velvollisuudet, jotka johtuvat työsuhteesta, siirtyvät direktiivin [77/187] 3 artiklan 1 kohdan nojalla luovutuksensaajalle, työsuhdetta voidaan itse asiassa muuttaa luovutuksensaajaan nähden samoissa rajoissa kuin sitä olisi voitu muuttaa luovuttajaan nähden edellyttäen, ettei yrityksen luovutus itsessään ole tämän muutoksen syy.” [45] Tässä on kyseessä yksi sijaantulomenettelyn seurauksista. Työsuhdetta voidaan muuttaa luovutuksensaajaan nähden samoissa rajoissa kuin sitä olisi voitu muuttaa luovuttajaan nähden.

88. Lyhyesti sanottuna siirretty henkilöstö voi edellä mainitussa asiassa Collino ja Chiappero annetun tuomion perusteella vedota luovutuksensaajan kanssa solmittavassa työsuhteessa palvelusvuosiin perustuviin samoihin rahamääräisiin oikeuksiin, joita henkilöstöllä oli luovuttajan kanssa solmitussa työsuhteessa. Luovutuksensaajalla on kuitenkin aina mahdollisuus muuttaa työsuhteen ehtoja ja erityisesti palkkauksen ehtoja samalla tavoin kuin luovuttaja olisi voinut tehdä kansallisen oikeuden nojalla luovutustilanteen ulkopuolella.

89. Direktiivillä 77/187 pyritään estämään se, ettei yksin yrityksen luovutus johtaisi työntekijän aseman heikentymiseen eli saavutettujen oikeuksien poistamiseen tai karsimiseen. Ratkaisevia ovat oikeudet, joiden perusteella luovuttajaan on voitu vedota. Näin ollen työntekijöillä ei ole oikeutta tulla rinnastetuiksi yksityisellä sektorilla toimiviin uusiin (mahdollisesti paremmassa asemassa oleviin) kollegoihin eikä myöskään oikeutta vaatia luovutuksensaajan mahdollisesti edullisempien järjestelmien takautuvaa laajentamista koskemaan myös palvelusvuosia luovuttajan palveluksessa. [46]

90. Siirrettyjen työntekijöiden oikeuksien ja velvollisuuksien sisältö riippuu asiaan

45 – Tuomion 52 kohta.

46 – Ks. julkisasiamies Alberin em. asiassa Collino ja Chiappero esittämä ratkaisuehdotus, 94 kohta.

sovellettavasta kansallisesta oikeudesta ja vaihtelee näin ollen. Kuten unionin tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, direktiivillä 77/187 ei pyritä ottamaan käyttöön yhteisiin arviointiperusteisiin perustuvaa yhtenäistä suojaa. Tästä syystä, kuten asiassa Foreningen af Arbejdsledere i Danmark 10.2.1988 annetussa tuomiossa [47] täsmennettiin, tähän direktiiviin voidaan vedota vain sen varmistamiseksi, että kyseessä oleva työntekijä on suojattu suhteissaan luovutuksensaajaan samalla tavoin kuin hän olisi suhteissaan luovuttajaan asianomaisen jäsenvaltion oikeussäännösten nojalla. [48]

91. Tästä seuraa, että siirretyillä työntekijöillä on oikeus saada palkkansa laskettua siten, että luovuttajan palveluksessa saavutettu palvelusaika otetaan kokonaisuudessaan huomioon, vain siinä tapauksessa, että luovuttajan kanssa tehdyssä työsopimuksessa myönnetään tällainen oikeus eikä luovutuksensaaja ole muuttanut tätä oikeutta pätevällä tavalla yrityksen luovuttamisesta erillisenä.

92. Kuten edellä todettiin, palkan laskeminen paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstön kansallisen työehtosopimuksen mukaan perustui lähinnä hoidetun työtehtävän tyyppiin, ja siihen sisältyi lisiä, eli se ei siis perustunut pääosin palvelusaikaan. Vastaavuusperiaatteen mukaisesti siirretty henkilöstö ei näin ollen voi vaatia direktiivin 77/187 3 artiklan 1 kohdan perusteella luovutuksensaajaa ottamaan huomioon luovuttajan palveluksessa saavutettua palvelusaikaa kokonaisuudessaan.

93. Joka tapauksessa kun huomioon otetaan aiemmat huomautukseni, jotka koskevat kyseessä olevan direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ulottuvuutta sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, en usko, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa uusi työehtosopimus tulee sovellettavaksi entisen sijaan, työntekijät voisivat tämän säännöksen nojalla vaatia luovutuksensaajalta palvelusaikaan perustuvia rahamääräisiä oikeuksia, joihin heillä olisi voinut olla oikeus luovuttajaa sitovan työehtosopimuksen nojalla.

94. Lisäksi on täsmennettävä, ettei se, ettei palkka ole sama valtion palveluksessa jo olevien työntekijöiden palkan kanssa, ole sellaisenaan vastoin direktiiviä 77/187. Direktiivissä ei nimittäin vaadita, että ensimmäisen työnantajan työntekijät on teoriassa rinnastettava taannehtivasti jälkimmäisen työnantajan työntekijöihin näiden työntekijöiden oikeuksia täsmälleen vastaavin oikeuksin. Direktiivissä asetetaan periaatteeksi työsuhteen jatkaminen työehdot säilyttämällä eikä työsuhteen jatkaminen työehtoja muuttamalla siten, että ne mukautetaan sellaisten työntekijöiden työehtoihin, jotka ovat olleet koko ajan tämän uuden työnantajan palveluksessa.

95. Asiassa Delahaye 11.11.2004 annetun tuomion [49] perusteella on kuitenkin epäselvää, mikä on direktiivin 77/187 ulottuvuus

47 – Asia 324/86 (Kok., s. 739).

48 – Tuomion 16 kohta.

49 – C-425/02 (Kok., s. I-10823).

siirretyn henkilöstön palvelusajan tunnustamisen alalla, sillä tuomiossa näytetään kiinnitettävän huomiota siirretyn henkilöstön ja luovutuksensaajan palveluksessa jo olevan henkilöstön yhdenvertaiseen kohteluun.

96. Tämän tuomion taustalla olevan pääasian tosiseikat ovat seuraavat. Delahaye oli työntekijänä eräässä yhdistyksessä, jonka toiminta luovutettiin Luxemburgin valtiolle. Delahaye otettiin näin työhön Luxemburgin valtion palvelukseen. Valtion toimihenkilöiden palkkauksesta annetun suurherttuan asetuksen nojalla Delahayelle maksettiin siitä lähtien alempaa palkkaa kuin se, jonka hän sai alkuperäisen työnantajansa kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti. [50]

97. Tässä asiassa Cour administrative (Luxemburg) pyrki kysymyksellään selvittämään lähinnä, onko direktiivi 77/187 esteenä sille, että kun yksityisoikeudellinen oikeushenkilö luovuttaa yrityksensä valtiolle, valtio uutena työnantajana pienentää asianomaisten työntekijöiden palkkaa noudattaakseen voimassa olevia valtion toimihenkilöiden asemaan sovellettavia kansallisia säännöksiä.

98. Tuomiossa nojataan aiempaan oikeuskäytäntöön, erityisesti edellä mainitussa asiassa Mayeur annettuun tuomioon, ja todettiin, että ”koska direktiivillä 77/187 pyritään ainoastaan osittaiseen yhdenmukaistamiseen kyseisellä alalla – –, [se] ei ole esteenä sellaisten kansallisten oikeussäännösten soveltamiselle, joissa määrätään yksityisoikeudellisten työsopimusten päättymisestä niissä tilanteissa, joissa toiminta luovutetaan julkisoikeudelliselle henkilölle”. [51] Tuomiossa täsmennetään kuitenkin, että ”tällaisen työsopimusten päättymisen on kuitenkin direktiivin 77/187 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti katsottava olevan suoraan luovutuksesta seuraava olennainen työsuhteen ehtojen muutos työntekijän vahingoksi, joten työnantajan katsotaan tällaisessa tilanteessa olevan vastuussa kyseisten työsopimusten päättymisestä”. [52]

99. Sovellettaessa tätä päättelyä esillä olleeseen asiaan tuomiossa katsotaan, että ”asiaa on arvioitava samalla tavalla silloin kun – – kansallisten säännösten, jotka koskevat valtion toimihenkilöiden asemaa, soveltamisesta seuraa niiden työntekijöiden, joita luovutus koskee, palkan aleneminen. Tällaisen palkanalennuksen on katsottava olevan, silloin kun se on olennainen, direktiivin [77/187] 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu olennainen työsuhteen ehtojen muutos kyseessä olevien työntekijöiden vahingoksi”. [53]

100. Tällaista tuomiossa tunnustettua viranomaisten mahdollisuutta kuitenkin

50 – Delahayen mukaan hänet oli luokiteltu palvelusaikaa huomioimatta palkkataulukon ensimmäisen luokan viimeiselle palkkatasolle, minkä seurauksena hän menetti 37 prosenttia kuukausipalkastaan (tuomion 17 kohta).

51 – Em. asia Delahaye, tuomion 32 kohta.

52 – Idem.

53 – Edellä alaviitteessä 49 mainittu asia Delahaye, tuomion 33 kohta.

lievennetään, sillä tuomiossa todetaan, että ”toimivaltaisten viranomaisten, joiden tehtävänä on soveltaa ja tulkita valtion toimihenkilöitä koskevia kansallisia oikeussäännöksiä, on sovellettava ja tulkittava niitä niin pitkälti kuin mahdollista direktiivin 77/187 tarkoituksen valossa”. Tältä kannalta katsottuna tuomiossa huomautetaan, että ”olisi mainitun direktiivin hengen vastaista kohdella luovuttajan palveluksesta siirtynyttä työntekijää niin, ettei oteta huomioon hänen palvelusaikaansa, sikäli kuin kansallisissa säännöksissä, jotka koskevat valtion toimihenkilöiden asemaa, otetaan palkanlaskennassa huomioon valtion toimihenkilön palvelusaika”.*

101. Edellä mainituissa asiassa Collino ja Chiappero sekä asiassa Delahaye annetut tuomiot saattavat näin ollen vaikuttaa hankalasti yhteen sovitettavilta, koska niiden näkökulmat ovat erilaiset. Ensin mainittu perustuu ajatukseen työntekijöiden suojan vastaavuudesta yrityksen luovutuksen yhteydessä, ja jälkimmäisessä painotetaan siirretyn henkilöstön ja luovutuksensaajan palveluksessa jo olevan henkilöstön yhdenvertaista kohtelua.

102. Vaikka siirretyn henkilöstön ja luovutuksensaajan palveluksessa jo olevan henkilöstön yhdenvertainen kohtelu on toivottavaa, kun kyseessä on yrityksen luovutus, mielestäni sitä ei kuitenkaan edellytetä direktiivissä 77/187. Lähemmäksi tämän direktiivin henkeä päästään mielestäni siis noudattamalla sijaantulomenettelyyn liittyvän suojan vastaavuuteen perustuvaa lähestymistapaa, jota sovellettiin edellä mainitussa asiassa Collino ja Chiappero annetussa tuomiossa.

103. Kaikkien näiden seikkojen perusteella on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa esimerkkitilanteessa, jossa luovuttajan palveluksessa sovelletun voimassa olevan työehtosopimuksen mukaiset palkkauksen ehdot eivät yhtäältä perustu pääosin tämän työnantajan palveluksessa saavutettuun palvelusaikaan, ja toisaalta luovutuksensaajan palveluksessa sovellettava voimassa oleva työehtosopimus korvaa luovuttajan palveluksessa sovelletun voimassa olevan työehtosopimuksen, direktiivin 77/187 3 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei niissä velvoiteta luovutuksensaajaa ottamaan huomioon siirretyn henkilöstön luovuttajan palveluksessa saavuttamaa palvelusaikaa kokonaisuudessaan tämän henkilöstön palkkaa laskettaessa, ja näin on siitä huolimatta, että luovutuksensaajan palveluksessa sovellettavassa voimassa olevassa työehtosopimuksessa määrätään, että palkkojen laskennan perusteena on pääosin palvelusaika.

C Neljäs kysymys

104. Neljännellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, ovatko useat unionin yleiset oikeusperiaatteet esteenä sille, että jäsenvaltio antaa lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentin kaltaisen kansallisen säännöksen.

105. Tässä yhteydessä on selvitettävä tämän kysymyksen taustaa. Antaessaan lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentin Italian

* Merkitseekö tämä sitä, ettei ensimmäisen työnantajan palveluksessa saavutettua palvelusaikaa voi jättää kokonaan huomioimatta?

lainsäätäjä halusi täsmentää, miten laaja ulottuvuus laille nro 124/99 oli tarkoitus antaa siltä osin kuin on selvitettävä, onko valtion otettava huomioon ATA-henkilöstön siirtämisen yhteydessä tämän henkilöstön paikallisten julkisyhteisöjen palveluksessa saavuttama palvelusaika kokonaisuudessaan. Lainsäätäjä katsoi vastoin Corte suprema di cassazionen oikeuskäytäntöä, että siirretyn henkilöstön palkka oli määritettävä ”sen taloudellisen kokonaisvastikkeen perusteella, jota tälle henkilöstölle maksettiin siirtymishetkellä, sekä samaan palkkaluokkaan tai välittömästi sitä 31.12.1999 saatua vuosipalkkaa alempaan luokkaan, joka muodostuu palkasta, henkilökohtaisista ikälisistä sekä tilanteen mukaan valtion hallintoon siirtymisen hetkellä voimassa olleen [paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstön kansallisen työehtosopimuksen] mukaisista mahdollisista korvauksista”. Näin Italian lainsäätäjä toi esiin, että kansallisten tuomioistuinten valtaosin omaksumasta tulkinnasta huolimatta lakia nro 124/99 ei pitäisi tulkita siten, että siirretyn henkilöstön palkan laskennan perusteena on paikallisten julkisyhteisöjen palveluksessa saavutettu palvelusaika.

106. Olen todennut, ettei Italian lainsäätäjän kannan voida mielestäni katsoa olevan vastoin direktiiviä 77/187, koska direktiivissä ei velvoiteta ottamaan pääasiassa kyseessä olevan tapauksen kaltaisessa esimerkkitapauksessa huomioon siirretyn henkilöstön paikallisten julkisyhteisöjen palveluksessa aiemmin saavuttamaa palvelusaikaa kokonaisuudessaan.

107. Koska lain nro 266/2005 1 §:n 218 momenttiin sisältyvällä lain nro 124/99 tulkinnalla on välitön oikeusvaikutus Italian valtion puolustaman kannan eduksi moniin tuomioistuimissa käsiteltävinä oleviin riita-asioihin, joihin myös Scattolonin vireille panema asia kuuluu, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa samoin selvittää, onko Italian lainsäätäjän tällainen toimenpide yhteensopiva unionin yleisten oikeusperiaatteiden kanssa. Sekä ennakkoratkaisupyynnöstä että unionin tuomioistuimelle kirjallisesti ja suullisesti esitetyistä huomautuksista käy ilmi, että tämä kysymys koskee ensinnäkin tehokkaan oikeussuojan periaatteen tulkintaa ja erityisesti oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. [54]

54 – On huomautettava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltävänä on samaan aikaan kolme kannetta, joissa on kyse vastaavanlaisesta ongelmasta ja joissa vedotaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan. Kyseessä ovat kanteet nro 43549/08, Agrati ym. v. Italia; nro 5087/09, Carlucci v. Italia ja nro 6107/09, Cioffi ym. v. Italia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toinen jaosto esitti 5.11.2009 asianosaisille seuraavat kysymykset:
”1) Onko [lain nro 266/2005] 1 §:n soveltamisella tuomioistuimessa jo meneillään olevassa oikeudenkäynnissä loukattu oikeuden ensisijaisuutta tai oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sellaisina kuin ne on taattu [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] 6 artiklassa?
2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko tällaista toimenpidettä perustella yleiseen etuun perustuvilla pakottavilla syillä ja onko se oikeassa suhteessa lainsäätäjän tavoitteeseen (tavoitteisiin) nähden?
3) Kun otetaan huomioon [lain nro 266/2005] 1 §:n antaminen ja sen soveltaminen kansallisissa tuomioistuimissa jo meneillään olevassa oikeudenkäynnissä, onko tällä loukattu kantajien oikeutta [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] ensimmäisen pöytäkirjan 1 §:ssä tarkoitettuun omaisuuden suojaan?”

108. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tehokkaan oikeussuojan periaate on jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva unionin yleinen oikeusperiaate, ja se on vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa. [55] Tämä periaate on vahvistettu myös perusoikeuskirjan 47 artiklassa, ja perusoikeuskirjalla on nyt Lissabonin sopimuksen voimaan tultua ”sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla”. [56] Koska perusoikeuskirjalla on nykyisellään keskeinen asema unionin perusoikeuksien suojaamisjärjestelmässä, se on mielestäni otettava vertailukohdaksi joka kerta, kun unionin tuomioistuimen on lausuttava unionin säädöksen tai kansallisen säännöksen yhteensopivuudesta perusoikeuskirjassa suojattujen perusoikeuksien kanssa. [57]

109. Ennen kuin ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle annetaan tarvittaessa tulkintaohjeita, joiden avulla se voi arvioida lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentin yhteensopivuutta perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, on selvitettävä, onko unionin tuomioistuimella tähän toimivaltaa.

55 – Ks. erityisesti asia C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-3849, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 – Ks. SEU 6 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta.

57 – Ks. unionin säädöksen pätevyyden arvioinnista vastaavasti yhdistetyt asiat C-92/09 ja C-93/09, Volker und Markus Schecke ja Eifert, tuomio 9.11.2010 (Kok., s. I-11063, 45 ja 46 kohta).

1. Unionin tuomioistuimen toimivalta vastata neljänteen kysymykseen

110. Unionin tuomioistuin velvoittaa käsiteltäväkseen tulevan tilanteen tyypin mukaan [58] jäsenvaltiot noudattamaan unionin oikeusjärjestyksessä suojattuja perusoikeuksia yhtäältä, kun jäsenvaltiot panevat unionin oikeuden täytäntöön, ja toisaalta, kun kansallinen säännöstö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan.

111. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeusjärjestyksessä tunnustettujen yleisten periaatteiden – joihin perusoikeudet kuuluvat – suojaamisesta johtuvat vaatimukset sitovat myös jäsenvaltioita silloin, kun ne panevat täytäntöön yhteisön säännöstöjä, joten jäsenvaltioiden tulee mahdollisuuksiensa mukaan soveltaa näitä oikeussääntöjä siten, että vaatimuksia pyritään noudattamaan. [59]

58 – Sen mukaan, toimiiko jäsenvaltio ”unionin asiamiehenä” antamalla unionin säädöksiin perustuvia kansallisia säännöksiä vai antaako se kansallisia säädöksiä, joilla poiketaan perussopimuksessa taatusta liikkumisen vapaudesta, vai pyrkiikö se saavuttamaan laajemmin yhteisön säädöksellä tavoitellun tavoitteen antamalla kansallisia säännöksiä, joita se pitää välttämättöminä tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Näiden kolmen esimerkkitapauksen havainnollistamiseksi ks. erityisesti asia 5/88, Wachauf, tuomio 13.7.1989 (Kok., s. 2609); asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991 (Kok., s. I-2925, Kok. Ep. XI, s. I-221) ja yhdistetyt asiat C-20/00 ja C-64/00, Booker Aquaculture ja Hydro Seafood, tuomio 10.7.2003 (Kok., s. I-7411).

59 – Ks. erityisesti asia C-540/03, parlamentti v. neuvosto, tuomio 27.6.2006 (Kok., s. I-5769, 105 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

112. Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun kansallinen lainsäädäntö kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, unionin tuomioistuimen, jolle on esitetty ennakkoratkaisupyyntö, on esitettävä kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset tulkintaan liittyvät seikat, jotka ovat tarpeen, jotta kansallinen tuomioistuin voisi arvioida, onko kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvien perusoikeuksien kanssa, joiden kunnioittamista unionin tuomioistuin valvoo. [60] Sen sijaan unionin tuomioistuimella ei ole tätä toimivaltaa sellaisen säädöksen yhteydessä, joka ei sijoitu unionin oikeuden soveltamisalaan, ja kun riita-asian kohteella ei ole mitään muuta yhteyttä unionin oikeuteen. [61]

113. Kun otetaan huomioon vastaus, joka unionin tuomioistuimen olisi nähdäkseni annettava ensimmäiseen kysymykseen ja jonka mukaan pääasiassa kyseessä oleva luovutus on katsottava direktiivissä 77/187 tarkoitetuksi yrityksen luovutukseksi ja se on näin ollen pitänyt tehdä tässä direktiivissä säädettyjen sääntöjen mukaisesti (sellaisena kuin ne on pantu täytäntöön Italian siviililain 2112 §:llä ja asetuksen nro 29/93 34 §:llä), nyt esillä oleva asia eroaa selvästi tilanteista, joiden ratkaisuissa unionin tuomioistuin on todennut, ettei sillä ole toimivaltaa tulkita yleisiä periaatteita ja perusoikeuksia sillä perusteella, ettei riita-asialla ei ole riittävää yhteyttä unionin oikeuteen. [62]

114. Lain nro 124/99 tarkoituksena, sellaisena kuin Italian lainsäätäjä sitä täsmensi vuonna 2005, on määritellä yksi paikallisten julkisyhteisöjen ATA-henkilöstön siirtämisessä valtion palvelukseen sovellettavista menettelysäännöistä eli henkilöstön palkan laskentatapa luovutuksen jälkeen. Koska kyseessä on direktiivin 77/187 soveltamisalaan kuuluva luovutus, tällaisella lainsäädännöllä on katsottava olevan riittävä yhteys unionin oikeuteen. Koska riitautettu kansallinen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden piiriin, unionin tuomioistuimella on toimivalta esittää kansalliselle tuomioistuimelle tarvittavat seikat, jotta tämä voi arvioida tämän säädöksen yhteensopivuutta tehokkaan oikeussuojan periaatteen kanssa. [63]

115. Tilanne on mielestäni sama perusoikeuskirjan 47 artiklan osalta.

60 – Ks. erityisesti asia C-276/01, Steffensen, tuomio 10.4.2003 (Kok., s. I-3735, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 – Ks. erityisesti asia C-333/09, Noël, määräys 27.11.2009 (11 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 – Ks. erityisesti asia C-144/95, Maurin, tuomio 13.6.1996 (Kok., s. I-2909); asia C-309/96, Annibaldi, tuomio 18.12.1997 (Kok., s. I-7493); asia C-328/04, Vajnai, määräys 6.10.2005 (Kok., s. I-8577); asia C-302/06, Koval'ský, määräys 25.1.2007 ja asia C-339/10, Asparuhov Estov ym., määräys 12.11.2010 (Kok., s. I-11465).

63 – Riittävän yhteyden unionin oikeuteen on tietenkin käytävä selvästi ilmi ennakkoratkaisupyynnöstä. Jos yhteyttä ei ole osoitettu, unionin tuomioistuin toteaa, että se ei ole selvästi toimivaltainen, kuten se teki nyt tarkasteltavana olevan asian kanssa analogisessa asiassa C-287/08, Savia ym., 3.10.2008 antamassaan määräyksessä.

116. Tiedetään, että perusoikeuskirjan soveltamisalan rajaamiseksi perusoikeuskirjan laatijat ovat käyttäneet edellä mainitussa asiassa Wachauf annettuun tuomioon [64] perustuvaa mallia. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa määrätäänkin, että perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ”ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta”.

117. Tämän sanamuodon perusteella on pohdittu, vastaako perusoikeuskirjan soveltamisala, sellaisena kuin se on määritelty sen 51 artiklan 1 kohdassa, unionin yleisten oikeusperiaatteiden soveltamisalaa, mutta tähän ei ole vielä olemassa varmaa vastausta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. [65] Ne, jotka puoltavat unionin oikeuden täytäntöönpanon käsitteen suppeaa tulkintaa, väittävät, että tällä tarkoitetaan ainoastaan tilannetta, jossa jäsenvaltio toimii unionin asiamiehenä, kun taas laajempaa tulkintaa puoltavat ovat sitä mieltä, että tällä käsitteellä tarkoitetaan laajemmin tilannetta, jossa kansallinen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan.

118. Perusoikeuskirjan laatijoiden valitsema malli ei merkitse mielestäni sitä, että laatijat ovat halunneet rajoittaa perusoikeuskirjan soveltamisalaa oikeuskäytännössä määriteltyyn unionin yleisten oikeusperiaatteiden soveltamisalaan nähden. Tämän osoittavat perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohtaa koskevat selitykset, jotka on otettava SEU 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaisesti huomioon kyseistä kohtaa tulkittaessa.

119. Huomautan tältä osin, että näiden selitysten mukaan jäsenvaltioiden osalta unionin ”tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuu selvästi, että velvollisuus noudattaa unionin puitteissa määriteltyjä perusoikeuksia koskee jäsenvaltioita vain silloin, kun ne toimivat unionin oikeuden alalla”. Lisäksi näissä selityksissä viitataan oikeuskäytäntöön, joka koskee edellä esille otettuja erilaisia tapauksia, joissa kansallisella säädöksellä on yhteys unionin oikeuteen. Näiden kahden seikan perusteella unionin tuomioistuin voi mielestäni tulkita perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohtaa laajasti vääristämättä perusoikeuskirjan laatijoiden

64 – Tuomion 19 kohta.

65 – Ks. tästä kysymyksestä erityisesti Lenaerts, K., ja Gutiérrez-Fons, J. A., ”The constitutional allocation of powers and general principles of EU law”, *Common Market Law Review*, 2010, nro 47, s. 1629, erityisesti s. 1657–1660; Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, 2. painos, Oxford University Press, 2006, s. 363; Egger, A., ”EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited”, *Yearbook of European Law*, nide 25, 2006, s. 515, erityisesti s. 547–550 ja Jacqué, J. P., ”La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux”, *REDP*, 14. vuosikerta, nro 1, 2002, s. 107, erityisesti s. 111.

tarkoitusta [66]. Voidaan siis myöntää, että tätä artiklaa luettuna yhdessä sitä koskevien selitysten kanssa on tulkittava siten, että perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita, kun nämä toimivat unionin oikeuden soveltamisalalla. Lisäksi jos viitataan direktiivien erityistapaukseen, unionin oikeuden täytäntöönpanon käsitettä ei pitäisi rajoittaa koskemaan vain direktiivien täytäntöönpanotoimenpiteitä. Tällaisen käsitteen olisi mielestäni katsottava tarkoittavan direktiivissä ilmaistujen sääntöjen myöhempää käytännön soveltamista [67] sekä yleisesti kaikkia tilanteita, joissa kansallinen säädös käsittää sellaisessa direktiivissä säännellyn alan, jonka täytäntöönpanon määräaika on kulunut umpeen, tai vaikuttaa tällaiseen alaan. [68]

120. Sen lisäksi, ettei perusoikeuskirjan soveltamisalan rajoittaminen unionin oikeudessa perusoikeuksiksi tunnustettujen yleisten oikeusperiaatteiden soveltamisalaan nähden ole mielestäni perusoikeuskirjan laatijoiden tarkoitus, myöskään perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan rajoittava tulkinta ei vaikuta toivottavalta. Tämän vuoksi unioniin syntyisi nimittäin kaksi erilaista perusoikeuksien suojaamisjärjestelmää sen mukaan, johtuvatko perusoikeudet perusoikeuskirjasta vai yleisistä oikeusperiaatteista. Tämä heikentäisi näiden oikeuksien suojaa, mikä vaikuttaisi olevan ristiriidassa perusoikeuskirjan 53 artiklan sanamuodon kanssa, sillä siinä määrätään erityisesti, että ”tämän perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka tunnustetaan unionin oikeudessa –– niiden soveltamisalojen mukaisesti”.

121. Koska unionin tuomioistuin on mielestäni toimivaltainen vastaamaan neljänteen kysymykseen, ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on nyt esitettävä seikat, joiden avulla se voi arvioida lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentin yhteensopivuutta perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa.

66 – Ks. Rosas, A. ja Kaila, H., L’application de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne par la Cour de justice – un premier bilan. *Il Diritto dell’Unione Europea 1/2011*. Kirjoittajat toteavat – viittaamalla perusoikeuskirjan selityksiin ja korostamalla, että kysymyksestä on oikeusoppineiden keskuudessa keskustelua –, että voidaan puolustaa sitä, että perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa käytetty ilmaisu ”silloin, kun ne panevat täytäntöön unionin oikeutta” ”edellyttää pikemmin laaja-alaista tulkintaa”. Heidän mukaansa ”erityisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa merkityksellistä on, että tähän oikeuteen on olemassa yhteys”. Huomautan samoin, että unionin tuomioistuin on todennut edellä mainitussa asiassa Asparuhov Estov ym. antamassaan määräyksessä, ettei sillä ole toimivaltaa tulkita perusoikeuskirjaa, koska ennakkoratkaisupyyntöön ei sisälly ainoatakaan seikkaa, jonka johdosta voitaisiin katsoa, että kyseessä oleva kansallinen päätös ”on unionin oikeuden täytäntöönpanotoimi tai että se sisältää muita tekijöitä, jotka liittävät sen unionin oikeuteen” (14 kohta). Viittaus ”muihin tekijöihin, jotka liittävät sen unionin oikeuteen” puoltaa pikemmin sitä, että unionin tuomioistuimen on käsitettävä perusoikeuskirjan tulkintaa koskeva toimivaltansa laajassa merkityksessä.

67 – Asia C-145/09, Tsakouridis, tuomio 23.11.2010 (Kok., s. I-11979, 50–52 kohta).

68 – Asia C-555/07, Kücükdeveci, tuomio 19.1.2010 (Kok., s. I-365, 22–26 kohta).

2. Perusoikeuskirjan 47 artiklan tulkinta

122. Kuten perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetaan, perusoikeus tehokkaaseen oikeussuojaan kattaa oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa niin, että kantaja saa asiansa kuulluksi oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä. Koska lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentti vaikuttaa Scattolonin vireille panemaan oikeudenkäyntiin Italian valtion eduksi, Scattolonin oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimissa on saatettu loukata.

123. On kuitenkin täsmennettävä, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen ja jos ne suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

124. Lisäksi perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja kattavuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa.[69] Tätä määräystä koskevan selityksen mukaan taattujen oikeuksien merkitys ja kattavuus määräytyvät Euroopan ihmisoikeussopimuksen tekstin lisäksi erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella.

125. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan esittää tarvittavat seikat, jotta se voi arvioida lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentin yhteensopivuutta perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, noudatan arviointitapaa, jota Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on soveltanut samankaltaisissa tapauksissa, joissa on ollut kyse Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan väitetystä rikkomisesta, joka johtuu taannehtivan lain vaikutuksesta meneillään oleviin oikeudenkäynteihin.

126. Tutkin siis ensin, onko lainsäätäjä puuttunut lainkäyttöön. Jos näin on käynyt, toiseksi on selvitettävä, voidaanko tätä puuttumista perustella yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä.

69 – Tämä määräys ei kuitenkaan ole esteenä sille, että unionin oikeudessa määrätään laajemmasta suojasta (ks. perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan toinen virke).

a) Lainsäätäjän puuttuminen lainkäyttöön

127. Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on täsmentänyt asiassa Zielinski ja Pradal & Gonzalez ym. vastaan Ranska 28.10.1999 antamassaan tuomiossa, [70] on niin, että ”vaikka lainsäätäjää ei lähtökohtaisesti estetä antamasta siviilioikeudellisella alalla uusia taannehtivia säännöksiä voimassa olevista laeista johtuvista oikeuksista, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa vahvistetut oikeuden ensisijaisuutta koskeva periaate ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsite estävät lainsäätäjää puuttumasta lainkäyttöön ja vaikuttamaan näin riita-asian ratkaisemiseen tuomioistuimessa, ellei tähän ole yleiseen etuun perustuvaa pakottavaa syytä”. [71]

128. Tämän tuomion perusteella ensimmäinen vaihe tutkittaessa taannehtivan lain yhteensopivuutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan kanssa koskee vaikutusta tuomioistuimissa meneillään oleviin oikeudenkäynteihin.

129. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin muistutti asiassa Lilly France vastaan Ranska 25.11.2010 antamassaan tuomiossa, että se tyytyy toteamaan, että riidanalainen laki on ollut esteenä sille, että tuomioistuin lausuu kyseessä olevasta riidasta. [72] Edellä mainitussa asiassa Zielinski ja Pradal & Gonzalez ym. vastaan Ranska antamassaan tuomiossa se korosti, että riidanalaisessa laissa asetetaan taannehtivasti lopullisesti ehdot asian käsittelylle yleisessä tuomioistuimessa. [73] Tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu, toimivalta sivuutetaan siis kansallisen lainsäätäjän esittämän tulkinnan hyväksi. Vaikka lainsäätäjä olisi sulkenut lainvoimaiset päätökset huolellisesti taannehtivan lain soveltamisen ulkopuolelle, lainsäätäjä on puuttunut lainkäyttöön, koska tuomioistuimen on noudatettava tekstin sanamuotoa.

130. Pääasiassa lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentissa tulkitaan lain nro 124/99 8 §:n 2 momenttia, jonka vaikutukset ovat taannehtivia, niin että ”sanotulla ei rajoiteta ennen tämän lain voimaantuloa annettujen oikeuden päätösten täytäntöönpanoa”.

131. Lainsäätäjän puuttumista lainkäyttöön koskeva edellytys vaikuttaa täyttyvän. On nimittäin kiistatonta, että lainsäädännön uudella tulkinnalla on välitön vaikutus riita-asiaan, jossa ovat vastakkain Scattolon ja valtio, ja vaikutus on epäedullinen kantajan kannalta, koska tulkitsevassa laissa hylätään siirretyn henkilöstön kannalta edullinen tulkinta, jonka Corte suprema di cassazione ja suurin osa

70 – Recueil des arrêts et décisions 1999-VII.

71 – Tuomion 57 kohta.

72 – Tuomion 49 kohta.

73 – Tuomion 58 kohta.

pääasiaa käsittelevistä tuomioistuimista oli aiemmin omaksunut. Tältä osin sillä ei ole merkitystä, että lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentin katsotaan olevan autenttista tulkintaa ilmentävä säännös tai innovatiivinen säännös, jonka sisältö uudistava.

132. Seuraavaksi on selvitettävä, voidaanko tällaisen puuttumisen katsoa olevan perusteltua yleisen edun mukaisesta pakottavasta syystä.

b) Puuttumisen perusteleva yleisen edun mukainen pakottava syy

133. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsotaan yleisesti, ettei pelkästään taloudellisella syyllä voida perustella lainsäätäjän puuttumista lainkäyttöön.[74] Asiassa National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society ja the Yorkshire Building Society vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 23.10.1997 antamassaan tuomiossa[75] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valtion pyrkimys säilyttää verotulojen taso ennallaan on yleisen edun mukainen syy.[76] On kiintoisaa tuoda esiin, että tässä viimeksi mainitussa asiassa taannehtivan lain tarkoituksena oli palauttaa lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus ja korjata säädöksen sanamuodossa olleet tekniset virheet.[77] Lisäksi asiassa OGIS-Institut Stanislas, OGEC St. Pie X ja Blanche de Castille ym. vastaan Ranska 27.5.2004 annetussa tuomiossa oli kyse oikeudellisen tyhjiön täyttämisestä.[78]

134. Tämän oikeuskäytännön perusteella Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on taipumus hyväksyä yleisen edun mukaisen syyn olemassaolo, kun kyseessä on hyvään lainsäädäntöön pyrkiminen (erityisesti teknisen virheen korjaaminen ja oikeudellisen tyhjiön täyttäminen) tai useampia hyödyttävän menettelyn suosiminen.[79] Taloudellinen syy ei itsessään riitä, mutta se voidaan hyväksyä, jos siihen liittyy toinen yleisen edun mukainen päämäärä.

135. Pääasiassa Italian hallitus perustelee lain nro 266/2005 antamista sillä, että lain nro 124/99 8 §:n 2 momentin sanamuoto oli epäselvä ja se oli johtanut useiden riita-asioiden vireillepanoon. Tämä perustelu voisi

74 – Ks. erityisesti asia Lecarpentier ym. v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 14.2.2006 (47 kohta) ja asia Cabourdin v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.4.2006 (37 kohta).

75 – Recueil des arrêts et décisions 1997-VII.

76 – Tuomion 80–83 kohta.

77 – Tuomion 81 kohta.

78 – Tuomion 71 kohta.

79 – Ks. Sudre, F., ym., *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 5. painos, PUF, Paris, 2009, s. 307.

olla lähellä perustelua, joka koskee hyvään lainsäädäntöön eli ulottuvuudeltaan selkeään säännökseen pyrkimistä.

136. Sitä vastoin väitteeseen, jonka mukaan oikeuskäytännössä olevista eroista oli välttämättä päästävä eroon, on todettava sen lisäksi, että tällaiset erot on osoitettava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin näyttää suhtautuvan varautuneesti tällaisen syyn hyväksymiseen. Edellä mainitussa asiassa Zielinski ja Pradal & Gonzalez ym. vastaan Ranska antamassaan tuomiossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin nimittäin katsoi, että oikeuskäytännössä olevat erot ovat ominaisia kaikille oikeusjärjestelmille. Tällä väitteellä ei siis ole yksin merkitystä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mielestä.

137. Jos osoitetaan, että Italian lainsäätäjä halusi vuonna 1999 jättää työmarkkinaosapuolten ja säädösvallan käyttäjän tehtäväksi panna täytäntöön käytännön menettelysäännöt, joilla siirretty henkilöstö sijoitetaan uuteen yksikköön etenkin siirtämisen jälkeisen palkkauksen osalta, saman lainsäätäjän myöhempi puuttuminen asiaan voisi olla hyväksyttävää, jotta päästään eroon oikeuskäytännöstä, joka ei vastaa lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitusta eikä työmarkkinaosapuolten määrittelemiä ja säädösvallan käyttäjän sittemmin hyväksymiä soveltamissääntöjä. Huomautan tältä osin, että lainsäätäjän vuonna 2005 tekemät täsmennykset vahvistavat työmarkkinaosapuolten lain nro 124/99 seurauksena tekemän tulkinnan, kun työmarkkinaosapuolet laativat 23.7.1999 annetun ministerin asetuksen mukaisesti siirretyn henkilöstön sijoittamisen perusteet. Voidaan siis myöntää, kuten Corte suprema di cassazione on itsekin tunnustanut 16.1.2008 antamassaan tuomiossa, [80] että Italian lainsäätäjän vuonna 2005 tekemät täsmennykset, jotka koskevat siirretyn henkilöstön vuosipalkan laskentaperusteita, vastaavat yhtä mahdollista menettelytapaa, jolla saavutettu palvelusaika voidaan tunnustaa taloudellisesti ja oikeudellisesti. Italian lainsäätäjä valitsi näin palvelusajan osittaisen tunnustamisen ja asetti siirretyn henkilöstön luokkiin sijoittamisen perustaksi henkilöstön 31.12.1999 saaman palkan.

138. Italian hallitus perusteli tällaista valintaa tarpeella taata, ettei luovutus vaikuta talousarvioon.

139. Voi vaikuttaa siltä, että Italian valtio halusi perustellusti koota samaan ryhmään koko yhdessä työskentelevän ATA-henkilöstön, johon sovellettiin kahta eri järjestelyä, ja erityisesti yhdenmukaistaa tämän henkilöstön palkkauksen ehdot niin, että kyseessä oleva luovutus ei vaikuttaisi talousarvioon

80 – Työoikeusjaoston tuomio nro 677.

eli että se tapahtuisi kustannusten pysyessä ennallaan.

140. Italian hallituksen on kuitenkin osoitettava, että talousarvioon kohdistuvien vaikutusten välttämiseen perustuva syy oli alkuperäisen uudistuksen taustalla ja että lainsäätäjän vuonna 2005 toteuttamalla toimenpiteellä pyrittiin turvaamaan tällainen tavoite. Italian hallituksen on osoitettava etenkin, että talousarvioon kohdistuvat uudistuksen vaikutukset voitiin välttää ainoastaan palvelusajan osittaiseen huomioon ottamiseen perustuvalla tulkinnalla.

141. Huomautan, että Italian hallitus toi istunnossa esiin, että vuonna 1999 käynnistetty uudistus, johon liittyi siirretyn henkilöstön palvelusajan huomioon ottaminen vain osittain, ei ole heikentänyt tämän henkilöstön taloudellista tilannetta. Tämän väitteen vastineeksi Scattolon ei ole mielestäni onnistunut osoittamaan ehdottoman varmalla tavalla, että siirretyn henkilöstön taloudellinen tilanne olisi heikentynyt siirtämisen jälkeen. [81] Käytettävissä olevien tietojen perusteella en siis ole vakuuttunut siitä, että lainsäätäjän vuonna 2005 tekemällä toimenpiteellä oli jokin muu tavoite kuin taata, ettei uudistus vaikuta talousarvioon.

142. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistettava lopullisesti etenkin kyseessä olevien kahden tulkinnan välisiin kustannuksiin liittyvien numerotietojen perusteella, [82] että Italian lainsäätäjän vuonna 2005 esittämä tulkinta soveltuu vastaamaan siihen perusteltuun tavoitteeseen, jonka mukaan pääasiassa kyseessä olevan kaltainen hallinnollinen uudistus ei saa vaikuttaa talousarvioon, ja ettei sillä loukata kohtuuttomalla tavalla perusoikeuskirjan 47 artiklassa suojattua oikeutta.

143. Näiden seikkojen perusteella totean, että perusoikeuskirjan 47 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentin kaltaiselle säännökselle, jos etenkin numerotietojen perusteella osoitetaan, että kyseisellä säännöksellä pyrittiin todella takaamaan, ettei paikallisten julkisyhteisöjen ATA-henkilöstön siirtäminen valtion palvelukseen vaikuta talousarvioon, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä.

81 – Unionin tuomioistuimessa pidettiin istunto 1.2.2011, ja siinä kävi ilmi, että niitä muutamia satoja euroja, jotka Scattolon ilmoitti menettäneensä siirtämisen johdosta, on arvioitava pikemmin ansionmenetyksenä siihen palkankorotukseen nähden, jonka hän olisi voinut saada, jos hänen palvelusaikansa olisi tunnustettu kokonaisuudessaan. Lisäksi mikään ei osoita, ettei mahdollisesti menetettävillä paikallisten julkisyhteisöjen henkilöstön kansallisen työehtosopimuksen mukaisilla korvauksilla – muilla kuin niillä, joiden jatkuminen taataan lain nro 266/2005 1 §:n 218 momentissa – ole kokonaisuutena vastinetta koulutoimen alan kansallisessa työehtosopimuksessa.

82 – Tällaisten numerotietojen välttämättömyys johtuu erityisesti em. asiassa Lilly France v. Ranska annetusta tuomiosta (51 kohta).

IV Ratkaisuehdotus

144. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale ordinario di Venezian esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 14.2.1977 annettua neuvoston direktiiviä 77/187/ETY on tulkittava siten, että sitä sovelletaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen luovutukseen eli valtion koulurakennusten liitännäisistä siivous-, kunnossapito- ja valvontapalveluista vastanneen paikallisten julkisyhteisöjen (kunnat ja maakunnat) henkilöstön siirtämiseen valtion palvelukseen.

2) Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa esimerkkitapauksessa, jossa yhtäältä luovuttajan palveluksessa sovelletun voimassa olevan työehtosopimuksen mukaiset palkkauksen ehdot eivät perustu pääosin tämän työnantajan palveluksessa saavutettuun palvelusaikaan ja jossa toisaalta luovutuksensaajan palveluksessa sovellettava voimassa oleva työehtosopimus korvaa luovuttajan palveluksessa sovelletun työehtosopimuksen, direktiivin 77/187 3 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei niissä edellytetä luovutuksensaajan ottavan huomioon siirretyn henkilöstön luovuttajan palveluksessa saavuttamaa palvelusaikaa henkilöstön palkkaa laskettaessa, ja näin on huolimatta siitä, että luovutuksensaajan palveluksessa sovellettavan voimassa olevan työehtosopimuksen mukaisesti palkan laskenta perustuu pääosin palvelusaikaan.

3) Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä vuotuisen ja monivuotisen talousarvion laadintaa koskevista säännöksistä 23.12.2005 annetun lain nro 266/2005 (legge n. 266/2005, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006 (vuoden 2006 talousarviolaki))) 1 §:n 218 momentin kaltaiselle säännökselle,

jos etenkin numerotietojen perusteella osoitetaan, että kyseisellä säännöksellä pyrittiin todella takaamaan, ettei paikallisten julkisyhteisöjen ATA-henkilöstön siirtäminen valtion palvelukseen vaikuta talousarvoon, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä.