Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
20 päivänä syyskuuta 2012 [1]

Asia C-363/11

Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou
vastaan
Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou,
Konstantinos Antonopoulosin osallistuessa asian käsittelyyn

(Ennakkoratkaisupyyntö – Elegktiko Synedrio (Kreikka))

Ennakkoratkaisupyyntö — SEUT 267 artiklassa tarkoitettu käsite ”jäsenvaltion tuomioistuin” — Tilintarkastustuomioistuin, joka hyväksyy etukäteen valtion menot — Sosiaalipolitiikka — Määräaikainen työsopimus — Työehdot — Ammattiyhdistystoimintaa varten myönnettävä vapaa

1. Elegktiko Synedrio (tilintarkastustuomioistuin) (Kreikka) pyytää käsiteltävänään olevassa asiassa vastauksia neljään kysymykseen, jotka koskevat sellaisten kansallisten oikeussääntöjen yhteensopivuutta Euroopan unionin oikeuden kanssa, joiden seurauksena julkisen sektorin työntekijöille ammattiyhdistystoimintaa varten myönnettävä vapaa on palkallinen tai palkaton työsuhteen luonnehdinnan mukaan, jos heillä on oikeus tällaiseen vapaaseen, ja ratkaisevaa on erityisesti se, onko työsuhde toistaiseksi voimassa oleva vai määräaikainen.

2. Elegktiko Synedrio pyrkii ennakkoratkaisupyynnössään myös osoittamaan, että se on kyseisessä oikeudenkäynnissä SEUT 267 artiklassa tarkoitettu ”jäsenvaltion tuomioistuin”, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut. Tämä seikka on näin ollen tutkittava.

3. Ratkaisuehdotus on siten kaksiosainen: ensimmäinen koskee Elegktiko Synedrion toimivaltaa pyytää ennakkoratkaisua SEUT 267 artiklan nojalla ja toinen ennakkoratkaisukysymyksiä.

4. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Konstantinos Antonopoulos, jonka vapaalta maksettava palkka on riidan kohteena, Kreikan hallitus ja komissio. Samat asianosaiset esittivät suulliset huomautuksensa 14.6.2012 pidetyssä istunnossa, jossa niitä kehotettiin keskittymään Elegktiko Synedrion toimivaltaan pyytää ennakkoratkaisua.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

Elegktiko Synedrion toimivalta pyytää ennakkoratkaisua

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

5. SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu unionin oikeuden tulkinnasta. Saman artiklan toisessa alakohdassa määrätään, että ”jos tällainen kysymys tulee esille jäsenvaltion tuomioistuimessa, tämä tuomioistuin voi, jos se katsoo, että kysymys on ratkaistava, jotta se voi antaa päätöksen, pyytää Euroopan unionin tuomioistuinta ratkaisemaan sen”.

Kreikan oikeus

6. Elegktiko Synedrio perustettiin 27.9.1833 annetulla asetuksella elimeksi, joka hoitaa sekä hallinnollisia että lainkäyttötehtäviä Ranskan Cour des comptesin (tilintarkastustuomioistuin) mallin mukaisesti, pian sen jälkeen, kun Kreikka oli itsenäistynyt Ottomaanien valtakunnasta.

7. Kreikan vuoden 1975 perustuslain kolmannen osan I jakso, sellaisena kuin on muutettuna, koskee valtion rakennetta. Kyseisen jakson 26 §:ssä säädetään lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja tuomiovallan jaosta. V jakso (87–100A §) koskee lainkäyttöä.

8. Lain 87 §:ssä säädetään erityisesti, että lainkäytöstä vastaavat tuomioistuimet, jotka koostuvat ammattituomareista, jotka nauttivat toiminnallista ja henkilökohtaista riippumattomuutta ja ovat tehtäviään hoitaessaan sidottuja vain perustuslakiin ja lainsäädäntöön.

9. Kreikan perustuslain 93 §:ssä säädetään erityisesti seuraavaa:

”2. Kaikkien tuomioistuinten istunnot ovat julkisia, ellei tuomioistuin päätä, että julkisuus olisi hyväksyttyjen moraalikäsitysten vastaista tai että erityiset syyt edellyttävät asianosaisten yksityis- tai perhe-elämän suojelemista.

3. Kaikki tuomioistuinten tuomiot on erikseen ja kaikilta osin perusteltava ja annettava julkisessa istunnossa. – –”

10. Perustuslain 98 §:n sanamuoto on seuraava:

”1. Elegktiko Synedrion toimivaltaan kuuluu erityisesti

a) valtion sekä sellaisten paikallisviranomaisten tai muiden julkisoikeudellisten elinten menojen tarkastaminen, jotka sen on tarkastettava erillisen lainsäädännön perusteella

b) sellaisten taloudellisesti merkittävien sopimusten tarkastaminen, joissa valtio tai mikä tahansa tässä tarkoituksessa valtioon rinnastettava oikeushenkilö on sopimuspuolena, siten kuin laissa säädetään

c) sellaisten kirjanpitoviranomaisten ja paikallisviranomaisten tai muiden oikeushenkilöiden tilien tarkastaminen, joihin kohdistuu a kohdassa tarkoitettu tarkastus

d) asiantuntijalausuntojen antaminen lakiehdotuksista, jotka koskevat eläkkeitä tai palveluksen tunnustamista eläkeoikeuksia varten 73 §:n 2 momentin mukaisesti, ja kaikista muista laissa säädetyistä seikoista

e) kertomuksen laatiminen ja esittäminen parlamentille valtion tuloslaskelmasta ja taseesta 79 §:n 7 momentin mukaisesti

f) eläkkeiden myöntämistä ja c kohdassa määriteltyjen tilien tarkastamista koskevien oikeusriitojen ratkaiseminen

g) valtion siviili- tai sotilashenkilöstön ja paikallisviranomaisten tai muiden julkisoikeudellisten elinten työntekijöiden vastuuta kaikesta tahallaan tai tuottamuksellisesti aiheutetusta vahingosta valtiolle tai tällaisille paikallisviranomaisille tai muille julkisoikeudellisille elimille koskevien tapausten ratkaiseminen.

2. Elegktiko Synedrion toimivaltaa säännellään ja käytetään lainsäädännön mukaisesti.

Edellä 93 §:n 2 ja 3 momentin säännöksiä ei sovelleta edellisen momentin a–d kohdassa mainituissa tapauksissa.

3. Symvoulio tis Epikrateias ei valvo Elegktiko Synedrion päätöksiä 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa."

11. Elegktiko Synedrion perussääntö on kodifioitu presidentin asetuksella 774/1980.

12. Kyseisen asetuksen 3 §:n mukaan Elegktiko Synedrio koostuu puheenjohtajasta, varapuheenjohtajista ja tuomareista, joita on kahdentasoisia. [2]

13. Asetuksen 4 §:ssä säädetään, että oikeudellinen henkilöstö avustaa Elegktiko Synedriota sen tehtävässä. Kyseinen elin lisää verkkosivuillaan [3] seuraavaa: "Tilintarkastustuomioistuimen johtavien tilintarkastajien (eli akateemisen tutkinnon suorittaneiden oikeuslaitoksen virkamiesten, joilla on yli 15 vuoden kokemus ja jotka ovat yksikönpäällikön asemassa) johtamat tilintarkastusvirastot sijaitsevat ministeriöissä, prefektuureissa ja suurissa kunnissa, ja ne ovat toimivaltaisia suorittamaan sekä ennakko- että jälkitarkastuksia – –"

14. Asetuksen 7 § koskee Elegktiko Synedrion lainkäyttöyksiköiden kokoonpanoa. Se voi 7 §:n 1 momentin nojalla kokoontua täysistunnossa, jaostoissa tai "klimakia"-kokoonpanossa (millä ilmeisesti tarkoitetaan tapauskohtaisesti – sui generis – määrättyjä kokoonpanoja, joilla on sekä lainkäyttö- että hallintotehtäviä). Kunkin jaoston puheenjohtajana on 7 §:n 3 momentin mukaisesti varapuheenjohtaja (tai puheenjohtaja), ja siinä on neljä tuomaria; kaksi ylempää tuomaria ("symvouloi") ja kaksi alempaa tuomaria ("paredroi"), mutta viimeksi mainittuja ainoastaan kuullaan eivätkä he voi vaikuttaa lopulliseen päätökseen.

15. Presidentin asetuksen 17 § koskee Elegktiko Synedrion toimivaltaa tarkastaa, että julkiset menot hyväksytään asianmukaisesti ja että ne ovat kaikkien asiaa koskevien oikeussääntöjen mukaisia (17 §:n 1 momentti). Näin menetellessään se voi tutkia minkä tahansa esiin tulevan liitännäiskysymyksen, tämän vaikuttamatta oikeusvoimavaikutusta (res judicata) koskevien oikeussääntöjen soveltamiseen (17 §:n 3 momentti), mutta se ei ole toimivaltainen tutkimaan hallintotoimien tarkoituksenmukaisuutta (17 §:n 5 momentti).

16. Presidentin asetuksen 19 §:n 1 momentissa säädetään, että ministeriöiden menoja koskevien maksumääräysten ennakkotarkastuksen suorittavat tapauksen mukaan Elegktiko Synedrion alemmat tuomarit tai johtavat tilintarkastajat, jotka työskentelevät kyseisen ministeriön toimitiloissa.

2 — Kreikan hallitus vahvisti istunnossa, että tuomarit ovat perustuslain 87 §:ssä tarkoitettuja ammattituomareita.

3 — http://www.elsyn.gr/elsyn/files/Greece0012.pdf

17. Presidentin asetuksen 21 §:n 1 momentin mukaan toimivaltaisen alemman tuomarin tai johtavan tilintarkastajan on kieltäydyttävä hyväksymästä menoa, joka ei täytä 17 §:n 1 momentin edellytyksiä. Jos meno tämän jälkeen toimitetaan uudelleen hänen hyväksyttäväkseen ja hän edelleen katsoo, ettei se täytä näitä edellytyksiä, hänen on siirrettävä asia Elegktiko Synedrion toimivaltaisen jaoston käsiteltäväksi, ja tämän on annettava asiassa lopullinen ratkaisu.

18. Ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, että presidentin asetuksen 1225/1981 141 §:n mukaan (perustuslain 98 §:n 2 momentin toisesta kohdasta poiketen) kyseinen päätös on perusteltava. Istunnossa todettiin kuitenkin, että siinä ei edellytetä, että menettely olisi julkinen, ja että menettelyyn ei liity kirjelmien vaihtoa.

19. Ennakkoratkaisupyynnössä selitetään niin ikään, että Elegktiko Synedrion oikeudenkäynnit eivät koske nyt käsiteltävän kaltaisissa asioissa vain johtavaa tilintarkastajaa ja viranomaista, jonka menoja ei ole hyväksytty – joiden välisessä suhteessa päätös on sitova – vaan myös kolmatta osapuolta, joka vaatii kyseisen menon suorittamista itselleen. Tämän osapuolen etua edustaa asianomainen viranomainen, mutta mikäli asianomainen jaosto tekee kielteisen päätöksen, kolmas osapuoli voi tietyin perustein pyytää samaa jaostoa peruuttamaan päätöksensä. Näitä harvoja tilanteita lukuun ottamatta päätös on lopullinen, eikä siihen voida hakea muutosta.

20. Istunnossa kuitenkin sekä Antonopoulosin asianajaja että Kreikan hallituksen asiamies olivat yhtä mieltä siitä, että kolmas osapuoli ei ole itse asiassa osapuolena Elegktiko Synedrion oikeudenkäynneissä, jotka koskevat vain johtavan tilintarkastajan ja menon suorittamiseen pyrkivän viranomaisen erilaista näkemystä suunnitellun menon ja noudatetun menettelyn laillisuudesta.

21. Elegktiko Synedrio selittää edelleen – ja tähän yhdyttiin istunnossa –, että sen päätös ei ole oikeusvoimainen, jos kyseessä on menettely, jonka on pannut vireille hallintotuomioistuimissa henkilö, joka vaatii hallintoviranomaiselta maksua summasta, jota ei ole hyväksytty. Lain 2145/1993 17 §:ssä edellytetään tällaisissa tapauksissa, että henkilö esittää asianomaisen jaoston asiaa koskevan päätöksen (tai todistuksen siitä, että päätökseen, jolla hyväksyminen evättiin, ei ole haettu muutosta tai että muutoksenhaku on vireillä jaostossa), ja tuomioistuimen, joka käsittelee riitaa, on otettava tällainen päätös huomioon ennen kuin se tekee oman päätöksensä.

Menettely Elegktiko Synedriossa nyt käsiteltävässä asiassa

22. Elegktiko Synedriossa käytävä menettely koskee maksumääräystä, jonka on antanut Kreikan kulttuuri- ja matkailuministeriön (jäljempänä ministeriö) varainhoitoyksikkö ja joka koskee Antonopoulosille maksettavaa summaa, joka vastaa palkkaa vapaasta, jonka hän oli ottanut ammattiyhdistystoimintaa varten. On kiistatonta, että nämä menettelyt kuuluvat Kreikan perustuslain 98 §:n 1 momentin a kohdan ja presidentin asetuksen 17 §:n mukaisen tuomiovallan piiriin. Elegktiko Synedrio toteaa kuitenkin ennakkoratkaisupyynnössään, että kansallisen lain mukaan vain tuomioistuinta, johon sovelletaan perustuslain 98 §:n 1 momentin f ja g kohtaa, pidetään varsinaisesti tuomioistuimena. [4]

23. Kyseinen maksumääräys toimitettiin ennakkotarkastusta varten Elegktiko Synedrion johtavalle tilintarkastajalle, joka on vastuussa ministeriölle. Johtava tilintarkastaja kieltäytyi hyväksymästä maksua sillä perusteella, että kansallisen lainsäädännön mukaan Antonopoulosin asema määräaikaisena julkisen sektorin työntekijänä, jota ei ole vakinaistettu, ei antanut hänelle oikeutta palkalliseen vapaaseen ammattiyhdistystoimintaa varten. [5]

4 — Kreikan hallitus totesi istunnossa, että Symvoulio tis Epikrateias oli hiljattain vahvistanut tämän näkemyksen tuomiossaan 22/2009.

5 — Yksityiskohtaiset tiedot on esitetty laajemmin jäljempänä ennakkoratkaisukysymyksiä koskevassa jaksossa (ks. 58 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

24. Koska maksumääräys koski maksua, jonka johtava tilintarkastaja oli jo kieltäytynyt hyväksymästä, hän siirsi tämän jälkeen asian presidentin asetuksen 21 §:n 1 momentin nojalla Elegktiko Synedrion ensimmäisen jaoston ratkaistavaksi.

25. Kyseinen jaosto katsoo tarvitsevansa unionin oikeuden tulkintaa voidakseen päättää, vastaavatko johtavan tilintarkastajan näkemys ja kansallinen lainsäädäntö, johon se perustuu, erityisesti määräaikaisten ja vakituisten työntekijöiden välistä yhdenvertaista kohtelua koskevia unionin oikeussääntöjä.

Oikeudellinen arviointi

26. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että harkitessaan, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, mikä on pelkästään unionin oikeuden perusteella ratkaistava kysymys, unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa kyseisen elimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus. Lisäksi kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua ainoastaan silloin, kun niissä on vireillä oikeusriita ja kun niissä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen.[6]

27. Se, voiko elin esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen, on siten ratkaistava sekä sen sääntöihin että sen tehtävään liittyvien perusteiden mukaan. Elin voi olla ”tuomioistuin” silloin, kun se hoitaa lainkäyttötehtäviä, mutta ei silloin, kun se hoitaa hallinnollisia tehtäviä. On näin ollen määritettävä, missä ominaisuudessa se toimii siinä erityisessä oikeudellisessa asiayhteydessä, jossa se pyytää ennakkoratkaisua. Tässä yhteydessä on merkityksetöntä, jos asianomaista elintä on toisenlaisessa kokoonpanossa tai sen käyttäessä muita valtuuksiaan pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena. Unionin tuomioistuin totesi näin ollen, että Italian Corte dei Conti (tilintarkastustuomioistuin) ei harjoita lainkäyttötehtävää, jos se tarkastaa jälkikäteen valtion virastojen menot – tämä on hallinnollinen tehtävä, joka koostuu hallintotoiminnan tulosten arvioinnista ja tarkistamisesta.[7]

28. Tämä on toinen kerta, kun Elegktiko Synedrio pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. Ensimmäisellä kerralla[8] sen toimivaltaa menetellä näin ei kyseenalaistettu. Elegktiko Synedrion piti kyseiseen pyyntöön liittyneessä pääasiassa ratkaista oikeusriita, joka koski eläkkeen myöntämistä henkilölle, jota kohdeltiin eläkkeen osalta virkamiehenä. Sen toimivalta kuului siten Kreikan perustuslain 98 §:n 1 momentin f kohdan soveltamisalaan, joka koskee oikeusriitojen ratkaisemista, kun taas nyt käsiteltävässä asiassa sen toimivalta kuuluu perustuslain 98 §:n 1 momentin a kohdan soveltamisalaan ja koskee valtion menojen tarkastusta. Vaikuttaa siltä, että ensin mainittua toimivaltaa pidetään varsinaisesti lainkäyttövaltana kansallisen lainsäädännön nojalla, mutta jälkimmäistä ei.[9]

29. Epäilykset, joita saattaa herätä Elegktiko Synedrion toimivallasta pyytää ennakkoratkaisua nyt käsiteltävässä asiassa, eivät koske sen luonnetta. Ennen kaikkea se on kiistatta pysyvä lailla perustettu elin, joka koostuu tuomareista, joiden riippumattomuus on kiistaton ja jonka tuomiovalta on (nyt käsiteltävän kaltaisissa tapauksissa) pakottava ja joka soveltaa lainsäädäntöä, unionin lainsäädäntö mukaan lukien (nyt käsiteltävän kaltaisissa tapauksissa). Tällaiset epäilykset koskevat pikemminkin sen

6 — Ks. viimeksi asia C-443/09, Grillo Star, tuomio 19.4.2012, 20 ja 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

7 — Ks. asia C-192/98, ANAS, määräys 26.11.1999 (Kok., s. I-8583, 22–25 kohta) ja asia C-440/98, RAI, määräys 26.11.1999 (Kok., s. I-8597, 13–16 kohta). Unionin tuomioistuin katsoi myöhemmin asiassa C-482/10, Cicala, 21.12.2011 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-14139), että se ei ollut toimivaltainen vastaamaan Corte dei Contin Sisilian alueen lainkäyttöjaoston kysymyksiin, mutta tämän perusteena oli se, että ennakkoratkaisupyyntöön ei sisältynyt riittävästi tietoja, jotka olisivat yhdistäneet esitetyt kysymykset unionin oikeussääntöihin, joiden tulkintaa pyydettiin; unionin tuomioistuin ei tutkinut nimenomaisesti, oliko ennakkoratkaisupyynnön esittänyt elin pääasian menettelyyn liittyneessä riidassa SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin (tuomion 31 kohta).

8 — Asia C-443/93, Vougioukas, tuomio 22.11.1995 (Kok., s. I-4033).

9 — Ks. edellä 22 kohta.

tehtävään pääasian menettelyssä liittyviä piirteitä. On erityisesti tarkasteltava, vaaditaanko Elegktiko Synedriota lainkäytöllisesti ratkaisemaan asianosaisten välinen riita erillään valtion hallinnosta vai harkitsemaan uudelleen hallinnollisesti päätöstä, jonka on tehnyt sen oman henkilöstön jäsen, ja onko sen päätöksellä sama asema ja samat vaikutukset kuin tavanomaisen tuomioistuimen tuomiolla.

30. Ennen näiden seikkojen tarkastelemista saattaa olla hyödyllistä käsitellä lyhyesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön historiaa tällä alalla. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen elimen luonnehtiminen jäsenvaltion tuomioistuimeksi ei tullut esiin usein unionin tuomioistuimen olemassaolon varhaisina vuosina,[10] mutta noin kolmen viime vuosikymmenen aikana epävarmoista tapauksista on annettu noin 50 ratkaisua.[11]

31. Valaisevimpia ovat ne 11 tapausta, joissa unionin tuomioistuin on omaksunut päinvastaisen näkemyksen kuin julkisasiamies. Ne jakautuvat suurin piirtein tasaisesti tapauksiin, joissa julkisasiamies on katsonut, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyttä elintä ei pitäisi pitää jäsenvaltion tuomioistuimena, mutta unionin tuomioistuin on todennut, että sitä on pidettävä tällaisena (kuusi tapausta[12]), ja tapauksiin, joissa on käynyt päinvastoin (viisi tapausta[13]). Silmiinpistävää on, että ensimmäisessä tapausryhmässä kolme julkisasiamiestä, joiden kaikkien tausta on roomalaisessa siviilioikeudessa,[14] esittivät lähinnä näkemyksen, jonka mukaan ainoastaan varsinaiset tuomioistuimet ovat toimivaltaisia esittämään ennakkoratkaisukysymyksiä, kun taas jälkimmäisessä ryhmässä neljä julkisasiamiestä, joiden tausta ei ole roomalaisessa oikeudessa vaan lähinnä common law -oikeudessa,[15] esittivät lähinnä, että prosessiekonomisista syistä ja unionin lainsäädännön yhtenäiseksi soveltamiseksi unionin tuomioistuimen pitäisi yleensä vastata merkityksellisiin kysymyksiin, joita esittävät elimet, joilla on tuomioistuimen piirteitä ja joiden on sovellettava lakia aidon tapauksen ratkaisemiseen.

32. Voitaisiin ajatella, että unionin tuomioistuin on karttaessaan näitä molempia näkemyksiä kulkenut järkevästi keskitietä Välimeren alueen muodollisuuden ja anglo-skandinaavisen epämuodollisuuden välillä – vaikka kyse saattaa olla myös yksinkertaisesti siitä, että lähestymistapa on ollut yleisesti pikemminkin kasuistinen ja vailla tieteellistä pohjaa, kuten julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer esitti asiassa De Coster.[16] Olisi mielestäni asianmukaista, että unionin tuomioistuin ilmoittaisi nyt käsiteltävässä asiassa tai jossain muussa sopivassa tilanteessa lähitulevaisuudessa, yhtyykö se, kun otetaan huomioon tähän mennessä kertynyt laaja oikeuskäytäntö, jompaankumpaan julkisasiamiestensä edellä mainituissa tapauksissa ehdottamaan näkemykseen, vai noudattaako se jotain ohjaavaa periaatetta, joka poikkeaa näistä molemmista, vai onko yksinkertaisesti jokainen tapaus tutkittava uudelleen ja omista lähtökohdistaan.

10 — Ainoa tapaus ennen vuotta 1980 näyttää olleen asia 61/65, Vaassen-Göbbels, tuomio 30.6.1966 (Kok., s. 377, Kok. Ep. I, s. 263), vaikka tämä seikka mainittiin asiassa 43/71, Politi, tuomio 14.12.1971 (Kok., s. 1039) ja siihen on saatettu viitata ohimennen muissa tapauksissa.

11 — Yleinen suuntaus näyttäisi hienoisesti puoltavan pikemminkin ennakkoratkaisupyynnön hyväksymistä elimeltä, jonka asema on kiistanalainen, kuin sen epäämistä. Noin neljässä viidesosassa näistä tapauksista lopputulos näyttää olleen verrattain selvä: joko unionin tuomioistuimen tuomio vastasi julkisasiamiehen ehdotusta tai kysymys ratkaistiin ilman virallista ratkaisuehdotusta, mikä yleisesti viittaa siihen, että hankaluutta tai ristiriitaa ei ole.

12 — Asia C-54/96, Dorsch Consult, tuomio 17.9.1997 (Kok., s. I-4961); asia C-103/97, Köllensperger ja Atzwanger, tuomio 4.2.1999 (Kok., s. I-551); yhdistetyt asiat C-110/98-C-147/98, Gabalfrisa ym., tuomio 21.3.2000 (Kok., s. I-1577); asia C-407/98, Abrahamsson ja Anderson, tuomio 6.7.2000 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa); asia C-17/00, De Coster, tuomio 29.11.2001 (Kok., s. I-9445) ja asia C-195/06, Österreichischer Rundfunk, tuomio 18.10.2007 (Kok., s. I-8817).

13 — Asia C-111/94, Job Centre, tuomio 19.10.1995 (Kok., s. I-3361); asia C-134/97, Victoria Film, tuomio 12.11.1998 (Kok., s. I-7023); asia C-53/03, Syfait, tuomio 31.5.2005 (Kok., s. I-4609); asia C-96/04, Standesamt Stadt Niebüll, tuomio 27.4.2006 (Kok., s. I-3561) ja asia C-196/09, Miles ym., tuomio 14.6.2011 (Kok., s. I-5105).

14 — Julkisasiamiehet Tesauro (em. asia Dorsch Consult), Saggio (em. asia Köllensperger ja Atzwanger, em. asia Gabalfrisa ym. sekä em. asia Abrahamsson ja Anderson) ja Ruiz-Jarabo Colomer (em. asia De Coster ja em. asia Österreichischer Rundfunk).

15 — Julkisasiamiehet Elmer (em. asia Job Centre), Fennelly (em. asia Victoria Film) ja Jacobs (em. asia Syfait ja em. asia Standesamt Stadt Niebüll) sekä minä (em. asia Miles – vaikka on huomautettava, että siinä oli kyse pikemminkin elimen asemasta *jäsenvaltion tuomioistuimena* kuin tuomioistuimena sinänsä).

16 — Mainittu edellä alaviitteessä 12, ratkaisuehdotuksen 14 kohta.

33. En pyri tässä esittämään jälleen kerran täyttä selvitystä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kehityksestä; se on tehty useaan kertaan edellä mainituissa jo ratkaistuissa asioissa annetuissa ratkaisuehdotuksissa, erityisesti edellä alaviitteissä 12 ja 13 mainituissa tapauksissa. Korostan vain kolmea kohtaa, jotka unionin tuomioistuimen pitäisi mielestäni ottaa huomioon.

34. Vaikka ensinnäkin päätös siitä, onko elin ”jäsenvaltion tuomioistuin”, on tehtävä yksinomaan unionin lainsäädännön perusteella (ja tämän tuomioistuimen toimesta), se voidaan tehdä vain kyseiseen elimeen ja siinä vireillä olevaan erityiseen menettelyyn sovellettavien sääntöjen perusteella. Nämä ovat kansallista lainsäädäntöä koskevia asioita. Unionin tuomioistuimen pitää tästä syystä perustaa päätöksensä kyseisen elimen toimintaa koskeviin sääntöihin, vaikka sillä ei ole toimivaltaa tulkita näitä sääntöjä. Vaikka väärinymmärryksen tai väärinkäsityksen todennäköisyys on tältä osin pieni, sitä ei voida sulkea pois. Vaikuttaa näin ollen siltä, että jos unionin tuomioistuin ylipäänsä tekee virheen, sen pitäisi valita virhe, joka johtaa pienempään eikä suurempaan riskiin. Pienempi riski on se, että se vastaa elimelle, jonka toimivaltaa pyytää ennakkoratkaisua ei ole selkeästi osoitettu, kun puolestaan suurempi riski on se, että jätetään unionin lainsäädäntöä koskeva kysymys ratkaisematta, jolloin sitä sovelletaan mahdollisesti eri tavoin kansallisella tasolla.

35. Olen toiseksi maininnut viisi tapausta, joissa julkisasiamies katsoi, että ennakkoratkaisupyyntö piti tutkia, mutta unionin tuomioistuin päätti toisin. Näistä tapauksista kolmessa kysymykset, joihin ei ollut saatu vastausta, esitettiin uudelleen unionin tuomioistuimelle erillisessä, mutta ensimmäiseen oikeudenkäyntiin liittyneessä oikeudenkäynnissä, ja niihin piti vastata. Kaikissa kolmessa tapauksessa toinen ratkaisuehdotus oli tarpeen (kahdessa niistä sen laati eri julkisasiamies), joten julkisasiamies tutki asiakysymykset jokaisessa tapauksessa kahdesti ja unionin tuomioistuin vastasi niihin noin kaksi tai kolme vuotta ensimmäisen tuomionsa jälkeen.[17] Tällaiset seikat eivät edusta kovin hyvää prosessiekonomiaa.

36. Kolmanneksi muistutan julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin asiassa Österreichischer Rundfunk antamassaan ratkaisuehdotuksessa esittämästä toteamuksesta:[18] ”– – vuoropuheluun olisi otettava mukaan tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisista elimistä vain sellaiset, joiden päätöksiä ei mikään tuomioistuin valvo ja joilla on kansallisessa oikeusjärjestyksessä lopullinen ratkaisuvalta, jolloin niille annetaan mahdollisuus turvautua ennakkoratkaisumenettelyyn, jottei yksikään [unionin] oikeuden osa-alue jäisi yhteisöjen tuomioistuimen yhdenmukaistavan oikeudenkäytön ulkopuolelle”.

37. Kun nämä seikat otetaan huomioon tätä alaa koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, pidän parempana liberaalin näkemyksen omaksumista niissä tapauksissa, joissa unionin tuomioistuimen kehittämien perusteiden[19] soveltaminen jättää edelleen tilaa epäilykselle.

38. Esitän nyt käsiteltävän asian yhteydessä neljä seikkaa, jotka saattaisivat saada unionin tuomioistuimen katsomaan, että Elegktiko Synedrio ei ole toimivaltainen esittämään ennakkoratkaisupyyntöä tässä oikeudenkäynnissä. Ensinnäkään kyseistä menettelyä ei pidetä varsinaisena lainkäyttönä kansallisessa lainsäädännössä. Toiseksi Elegktiko Synedrion suorittamaa valtion menojen ennakkotarkastusta voitaisiin verrata jälkitarkastukseen, jota unionin tuomioistuin piti pikemminkin hallinnollisena tehtävänä kuin lainkäyttötehtävänä edellä mainituissa asiassa ANAS ja asiassa RAI.[20] Kolmanneksi yksi pääasian oikeudenkäynnin asianosaisista – johtava tilintarkastaja – on

17 — Tuomioistuin, joka käsitteli valituksen, joka oli tehty sen tuomioistuimen tuomiosta, jonka ennakkoratkaisupyyntö oli jätetty tutkimatta, esitti ennakkoratkaisupyynnössään olennaisilta osin samat kysymykset kuin oli esitetty edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa Job Centre samannimisessä uudessa asiassa C-55/96, Job Centre, tuomio 11.2.1997 (Kok., s. I-7119); myös yhdistetyissä asioissa C-468/06-C-478/06, Sot. Lelos kai Sia ym., tuomio 16.9.2008 (Kok, s. I-7139) eri tuomioistuin esitti samat kysymykset kuin em. asiassa Syfait oli esitetty, ja asiassa C-353/06, Grunkin ja Paul, tuomio 14.10.2008 (Kok, s. I-7639) esitettiin samoihin tosiseikkoihin perustuneessa eri oikeudenkäynnissä olennaisilta osin sama kysymys kuin oli esitetty asiassa Standesamt Stadt Niebüll. Kahdessa viimeksi mainitussa tapauksessa julkisasiamies Jacobs, joka oli antanut ensimmäisen ratkaisuehdotuksen, ei ollut enää unionin tuomioistuimen palveluksessa, joten hänet korvasi eri julkisasiamies (ensin mainitussa julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer ja jälkimmäisessä minä).

18 — Mainittu edellä alaviitteessä 12, ratkaisuehdotuksen 37 kohta.

19 — Ks. edellä 26 ja 27 kohta.

20 — Ks. edellä alaviite 7.

itse Elegktiko Synedrion virkamies. Neljänneksi on niin, että vaikka päätös, joka asianomaisen jaoston on tehtävä, on lopullinen kyseisen menon ennakkohyväksymisen osalta eikä mikään ylempi viranomainen voi tutkia sitä, se ei ole lopullinen siltä osin kuin kyseessä on Antonopoulosin oikeus palkkaan; mikäli päätös on epäedullinen, vaikuttaa siltä, että hän voi edelleen saattaa vaatimuksensa hallintotuomioistuinten tutkittavaksi ja vaatia määräystä siitä, että ministeriön pitäisi maksaa hänelle palkka, jolloin meno pitäisi hyväksyä, jos maksumääräys annetaan.

39. Ensimmäinen seikka ei ole mielestäni missään tapauksessa ratkaiseva. Unionin tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, että sen, onko elin ollut toimivaltainen esittämään ennakkoratkaisupyynnön, ratkaisee kyseisen elimen tai menettelyn luonnehdinta unionin oikeudessa, ei luonnehdinta kansallisessa lainsäädännössä. [21]

40. Ei vaikuta myöskään siltä, että unionin tuomioistuimen asiassa ANAS ja asiassa RAI antamia määräyksiä voitaisiin soveltaa tehokkaasti nyt käsiteltävässä asiassa. On totta, että valtion menojen tarkastamisella on aina monia samoja piirteitä riippumatta siitä, onko kyseessä ennakko- vai jälkitarkastus. Kyseisissä aikaisemmissa tapauksissa annetuista määräyksistä ilmenee kuitenkin selvästi, että unionin tuomioistuin nojautui erityisesti Italian hallituksen ja komission lausumiin, joissa korostettiin Corte dei Contin suorittamien ennakko- ja jälkitarkastusten eroja. Ensin mainittu tarkastus oli erityisesti monilla tavoin verrattavissa lainkäyttötehtävään, kun taas jälkimmäinen ei merkinnyt vain jo toteutettujen toimenpiteiden myöhempää arviointia vaan sitä ohjasivat muut perusteet kuin vain oikeussäännöt. [22] Elegktiko Synedrion tehtävänä on tässä tapauksessa ratkaista yksinomaan oikeussääntöjen perusteella, onko suunniteltu meno hyväksyttävä vai ei.

41. Kolmannen seikan osalta nyt käsiteltävää asiaa voitaisiin verrata asiaan Corbiau, [23] jossa Luxemburgin suurherttuakunnan Directeur des Contributions Directes et des Accises (välittömistä veroista ja valmisteveroista vastaava johtaja) esitti ennakkoratkaisupyynnön hallinnollisessa muutoksenhakumenettelyssä, jonka verovelvollinen oli pannut vireille ja joka koski kyseisen johtajan alaisuudessa olevan yksikön päätöstä. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että vaikka sekä Luxemburgin hallitus että komissio katsoivat, että kyseisellä johtajalla oli riittävä lainkäyttötehtävä kyseisissä menettelyissä, hän ei ollut ulkopuolinen siihen yksikköön nähden, joka oli tehnyt oikeudenkäynnin kohteena olevan päätöksen, koska hänellä oli selvä organisatorinen yhteys yksiköihin, jotka tekivät veropäätöksen, jota vastaan sille tehty valitus oli osoitettu. Asiassa Syfait [24] yhteisöjen tuomioistuin korosti toiminnallista yhteyttä Epitropi Antagonismoun (kilpailuneuvosto), päätöksentekoelimen ja sen sihteeristön, joka oli tosiseikat selvittävä elin ja jonka ehdotusten perusteella se teki päätökset, välillä.

42. Kreikan hallitus kyseenalaistaa nyt käsiteltävässä asiassa esittämissään kirjallisissa huomautuksissaan sen, toimiiko Elegktiko Synedrio ulkopuolisena johtavaan tilintarkastajaan nähden. Elegktiko Synedrio itse korostaa ennakkoratkaisupyynnössään, että asianomainen jaosto ja johtava tilintarkastaja ovat toiminnallisesti täysin erillisiä, sillä hänen tehtävänään on ainoastaan i) alkuperäisen arvioinnin antaminen ja vahvistaminen, ii) riidan saattaminen jaoston käsiteltäväksi ja iii) ainoastaan tosiseikkojen esittäminen ja perustelujen esittäminen sille, miksi hän ei ole hyväksynyt menoa. Jaosto ratkaisee tämän jälkeen kaikkien esitettyjen lausumien perusteella ennakkoratkaisupyynnössä johtavan tilintarkastajan, valtion viraston, joka menoa ei ole hyväksytty, ja menon oletetun vastaanottajan välisenä kolmikantaisena riitana esitetyn tapauksen.

21 — Ks. edellä 26 kohta.

22 — Ks. erityisesti edellä alaviitteessä mainitussa asiassa ANAS annetun määräyksen 16 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

23 — Asia C-24/92, tuomio 30.3.1993 (Kok., s. I-1277, Kok. Ep. XIV, s. I-117, 15–17 kohta); ks. myös julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus, 3–55 kohta.

24 — Mainittu edellä alaviitteessä 13, tuomion 33 kohta.

43. Istunnossa esitetyn perusteella voidaan todeta, että vaikka kyseisen jaoston ja viranomaisen toiminnallista erillisyyttä ei kyseenalaistettu, jää avoimeksi, voidaanko riitaa pitää aidosti kolmikantaisena. Prosessin kannalta vaikuttaa pikemminkin siltä, että jaostoa kehotetaan tekemään valinta ministeriön ja johtavan tilintarkastajan vastakkaisten näkemysten välillä.[25] Vaikka Antonopoulosilla on kiistatta intressi lopputuloksessa, hän on oikeastaan vain oikeudenkäynnin yleisöä. Kreikan hallitus ja komissio katsovat tästä syystä, että jaoston tehtävä on sisäinen ja hallinnollinen. Komissio vertasi sitä Skatterättsnämndenin tehtävään asiaan Victoria Film[26] liittyneessä pääasian oikeudenkäynnissä, sillä siinä yhteisöjen tuomioistuin (toisin kuin julkisasiamies) katsoi sen toimineen hallinnollisena viranomaisena, kun se teki alustavan sitovan päätöksen.

44. Vaikka ymmärrän, miksi Kreikan hallitus ja komissio omaksuivat tämän näkemyksen, tilanne ei ole mielestäni selväpiirteinen, ja asianmukainen painoarvo pitäisi antaa myös sille, että Elegktiko Synedrion asianomainen jaosto on toiminnallisesti riippumaton sekä ministeriöstä että johtavasta tilintarkastajasta ja että sen tehtävänä on toimia tuomarina niiden välillä siten, että sen antama ratkaisu on sitova ja perustuu oikeussääntöihin. Siltä osin kuin sijaa epäilykselle kuitenkin on, suosittelisin tästä syystä, että epävarma tilanne ratkaistaan siten, että ennakkoratkaisupyyntö mieluummin sallitaan kuin hylätään.[27]

45. Lopuksi neljännen seikan osalta – lähinnä siitä, onko päätöksellä, jonka Elegktiko Synedrio tekee pääasian oikeudenkäynnissä, sama asema kuin tavallisen tuomioistuimen päätöksellä – vaikuttaa järkevältä tarkastella molempia mahdollisia lopputuloksia.

46. Jos päätös on sellainen, että maksua ei pitäisi hyväksyä, tämä ei ilmeisesti estä Antonopoulosia hakemasta – ja mahdollisesti saamasta – muutosta hallintotuomioistuimilta, joita tämä päätös ei sido.[28] Elegktiko Synedrion Antonopoulosille vastainen päätös ei näyttäisi vaikuttavan sitovalla tavalla palkkaa koskevaan oikeuteen, joka Antonopoulosilla saattaa olla. Näissä olosuhteissa saattaisi vaikuttaa järkevältä katsoa, että on yksin hallintotuomioistuinten, joiden päätös olisi lopullinen ja sitoisi kaikkia asianosaisia, tehtävänä esittää ennakkoratkaisukysymys unionin tuomioistuimelle. Tämä ei kuitenkaan päde päinvastaisessa tapauksessa – eli johtava tilintarkastaja ei voi hakea hallintotuomioistuimilta määräystä, jolla meno kiellettäisiin jaoston päinvastaisesta päätöksestä huolimatta.[29] Jos jaosto päättää, että meno täytyy hyväksyä, johtava tilintarkastaja ei voi riitauttaa sen päätöstä, ja riita on jo luonteeltaankin sellainen, ettei ministeri eikä Antonopoulos pyri riitauttamaan päätöstä. Siinä tapauksessa lopullinen ja sitova päätös on tehty lain mukaan, eikä ole mahdollista turvautua mihinkään muuhun lainkäyttöelimeen muutoksenhakuteitse eikä millään muullakaan menettelyllä – ja siten, mikäli Elegktiko Synedriota ei pidetä jäsenvaltion tuomioistuimena, ennakkoratkaisupyynnön esittäminen unionin tuomioistuimelle ei ole mahdollista.[30]

47. Ei näytä olevan mahdollista katsoa, että elimen toimivalta pyytää ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta – ja siten sen asema SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna jäsenvaltion tuomioistuimena – riippuisi siitä, onko päätös, jonka se tekee oikeudenkäynnissään, myöntävä vai kieltävä, jos se tarvitsee tällaista ratkaisua päätöksensä tekemiseen. Koska yksi mahdollisista päätöksistä, joita Elegktiko Synedrio voi tehdä, vastaa selvästi tavallisen tuomioistuimen tuomiota, sitä ei mielestäni pitäisi estää pyytämästä ennakkoratkaisua sillä perusteella, että toisella mahdollisella päätöksellä ei olisi tällaista asemaa.

25 — Vaikka menettely ei ole asianosaisten välinen Antonopoulosin osalta, se näyttää siis olevan sellainen ministeriön ja johtavan tilintarkastajan osalta.

26 — Mainittu edellä alaviitteessä 13.

27 — Ks. myös edellä 37 kohta.

28 — Näyttää näet siltä, että hän olisi voinut panna oikeudenkäynnin vireille tällaisissa tuomioistuimissa odottamatta Elegktiko Synedrion päätöstä – ks. edellä 21 kohta.

29 — Ks. edellä 19 kohta.

30 — Ks. edellä 36 kohta.

48. Kaiken edellä esitetyn – erityisesti 34–37 kohdan – perusteella katson, että Elegktiko Synedriota pitäisi pitää sen käsiteltävänä olevan asian yhteydessä tässä tapauksessa jäsenvaltion tuomioistuimena, joka on toimivaltainen pyytämään unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua SEUT 267 artiklan nojalla.

Ennakkoratkaisukysymysten arviointi

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

49. Pääasian oikeudenkäynti koskee työsuhdetta, joka päättyi ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Tuohon aikaan EY 136 artiklan ensimmäisen kohdan sanamuoto [31] oli seuraava:

”Yhteisön ja jäsenvaltioiden tavoitteena on, ottaen huomioon sosiaaliset perusoikeudet sellaisina kuin ne ovat Torinossa 18 päivänä lokakuuta 1961 allekirjoitetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja vuoden 1989 työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevassa yhteisön peruskirjassa, työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen siten, että olojen yhtenäistäminen olisi mahdollista niitä kohennettaessa, riittävä sosiaalinen suojeleminen, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu, inhimillisten voimavarojen kehittäminen tarkoituksena saavuttaa korkea ja kestävä työllisyystaso, ja syrjäytymisen torjuminen.”

50. EY 137 artiklassa [32] määrättiin erityisesti seuraavaa:

”1. Edellä 136 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi yhteisö tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa seuraavilla aloilla:

– –

b) työehdot;

– –

5. Tämän artiklan määräyksiä ei sovelleta palkkoihin, järjestäytymisoikeuteen, lakko-oikeuteen eikä oikeuteen määrätä työsulusta.”

51. EY 139 artiklassa [33] määrättiin erityisesti seuraavaa:

”1. Työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu yhteisön tasolla voi johtaa osapuolten niin halutessa sopimussuhteisiin, mukaan lukien sopimusten tekeminen.

2. Yhteisön tasolla tehdyt sopimukset pannaan täytäntöön joko työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden omien menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti tai, 137 artiklassa tarkoitettujen kysymysten osalta allekirjoittajaosapuolten yhteisestä pyynnöstä, neuvoston komission ehdotuksesta tekemällä päätöksellä.

– –”

31 — Josta on tullut vähäisin sanamuodon muutoksin SEUT 151 artikla.

32 — Josta on tullut vähäisin sanamuodon muutoksin SEUT 153 artikla.

33 — Josta on tullut vähäisin sanamuodon muutoksin SEUT 155 artikla.

52. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 12 artiklan 1 kohdassa taataan ”oikeus rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen ja yhdistymisvapauteen kaikilla tasoilla erityisesti poliittisessa, ammattiyhdistys- ja yhteiskunnallisessa toiminnassa, mihin sisältyy, että jokaisella on oikeus perustaa yhdessä muiden kanssa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa puolustamiseksi”.

53. Perusoikeuskirjan 20 artiklassa taataan yhdenvertaisuus lain edessä ja 21 artiklan 1 kohdassa kielletään kaikenlainen syrjintä, ”joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen”, kun 21 artiklan 2 kohdassa kielletään puolestaan kansalaisuuteen perustuva syrjintä.

54. Perusoikeuskirjan 28 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien.”

55. Kolme Euroopan eri aloja edustavaa järjestöä [34] teki 18.3.1999 määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen (jäljempänä puitesopimus). Puitesopimus oli EY 139 artiklan 2 kohdan perusteella annetun direktiivin 1999/70/EY (jäljempänä direktiivi) [35] liitteenä. Direktiivin 2 artiklassa itse asiassa edellytettiin jäsenvaltioiden varmistavan, että puitesopimuksen saattamiseksi voimaan tarvittavat toimenpiteet olisivat voimassa 10.7.2001 mennessä (tai viimeistään 1.7.2002).

56. Puitesopimuksen 3 lausekkeen 2 kohdassa määritellään ”vastaavalla vakituisella työntekijällä” tarkoitettavan ”työntekijää, jolla on toistaiseksi voimassa oleva työsopimus tai työsuhde ja joka työskentelee samassa työpaikassa ja samassa tai samanlaisessa työssä tai tehtävässä, ottaen huomioon pätevyys ja ammattitaito”.

57. Puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

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

Kreikan oikeus

58. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan perustuslain 103 §:ssä, joka koskee valtion henkilöstön ja julkishallinnon muun henkilöstön asemaa, erotetaan toisistaan kolme ryhmää työsuhteen luonteen mukaan. Näitä ovat lähinnä

a) lailla perustettua pysyvää virkaa hoitavat virkamiehet; heidän työsuhteensa ehtoihin sovelletaan erityislainsäädäntöä

34 — Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestö (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskus (CEEP).

35 — Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta 28.6.1999 annettu neuvoston direktiivi 1999/70/EY (EYVL L 175, s. 43).

b) julkisen sektorin henkilöstö, jolla on määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva yksityisoikeudellinen sopimus ja joka hoitaa tietyntyyppistä lailla perustettua pysyvää virkaa, ilman vakinaistamismahdollisuutta tai mahdollisuutta määräaikaisen työsuhteen muuttamiseen toistaiseksi voimassa olevaksi; heidän työsuhteensa tiettyihin ehtoihin sovelletaan erityislainsäädäntöä

c) julkisen sektorin henkilöstö, jolla on määräaikainen yksityisoikeudellinen sopimus ja joka on otettu palvelukseen odottamattomien ja kiireellisten työvoiman tarpeiden täyttämiseksi ilman pysyvää virkaa ja ilman mahdollisuutta määräaikaisen työsuhteen muuttamiseen toistaiseksi voimassa olevaksi; heidän työsuhteensa tiettyihin ehtoihin sovelletaan erityislainsäädäntöä.

59. Lailla 1264/1982 säädettiin järjestelmästä, jonka perusteella ammattiyhdistystoimintaa varten myönnetään vapaata, jonka kesto – enintään 15 päivän vapaa kuukaudessa tietyissä tapauksissa – vaihtelee ammattiyhdistyksen merkityksen ja asianomaisella ammattiyhdistyksen jäsenellä ammattiyhdistyksessä olevan aseman mukaan. Tällaista vapaata oli pidettävä työaikana kaikilta muilta osin paitsi palkkaa koskevan oikeuden osalta, ja ammattiyhdistys oli velvollinen maksamaan asianomaiset sosiaaliturvamaksut.[36] Laissa ei erotettu tässä tarkoituksessa toisistaan työntekijöitä, joilla oli erilaisia työsuhteita.

60. Lailla 1400/1983 säädettiin myöhemmin, että ammattiyhdistystoimintaa varten myönnetyt vapaat olivat palkallisia virkamiesten ja julkisen sektorin sellaisten työntekijöiden osalta, jotka hoitivat pysyvää virkaa yksityisoikeudellisessa työsuhteessa (edellä 58 kohdassa mainitut ryhmät a ja b). Pääasian oikeudenkäynnin kannalta merkityksellisen ajanjakson aikana tällaista oikeutta palkkaan ei kuitenkaan ollut sellaisilla julkisen sektorin työntekijöillä, joilla oli määräaikainen yksityisoikeudellinen sopimus ja jotka oli otettu palvelukseen odottamattomien ja kiireellisten työvoiman tarpeiden täyttämiseksi ilman pysyvää virkaa (edellä 58 kohdassa mainittu ryhmä c).

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

61. Antonopoulos työskenteli ministeriössä määräaikaisen yksityisoikeudellisen sopimuksen (joka kuului edellä mainittuun ryhmään c) perusteella marraskuusta 2008 lokakuuhun 2009. Hän oli ammattiyhdistyksen jäsen, ja hänellä oli kyseisen ajanjakson aikana oikeus ottaa 34 päivää vapaata ammattiyhdistystoimintaa varten. Ministeriö yritti maksaa hänen palkkansa kyseisiltä 34 päivältä, mutta johtava tilintarkastaja kieltäytyi hyväksymästä maksua sillä perusteella, että Antonopoulosin asema työntekijänä ei antanut oikeutta palkkaan.

62. Elegktiko Synedrion ensimmäisen jaoston on ratkaistava, vastaako Antonopoulosin asemassa oleville annettu epäedullisempi kohtelu unionin oikeuden vaatimuksia. Se haluaa vastauksen seuraaviin kysymyksiin:

”1) Onko se, maksetaanko työntekijälle palkkaa ajanjaksolta, jonka hän on poissa työstä ammattiyhdistystoimintaa varten myönnetyllä vapaalla, vai ei, unionin oikeudessa tarkoitettu työehto, ja ovatko erityisesti säännökset, joiden mukaan määräaikaisille julkisen sektorin työntekijöille, jotka eivät hoida pysyvää virkaa ja jotka ovat jonkin ammattiyhdistyksen hallintoelimen jäseniä, myönnetään palkatonta vapaata ammattiyhdistystoimintaa varten, EY 137 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja ’työehtoja’ ja puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettuja ’työehtoja’, vai kuuluuko tämä kysymys palkkojen ja järjestäytymisoikeuden aloihin, jotka on jätetty unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle?

36 — Ja palkan muiden säännösten perusteella.

2) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko julkisyhteisön palveluksessa yksityisoikeudellisessa toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa oleva pysyvää virkaa hoitava työntekijä, joka hoitaa samaa tehtävää kuin sen palveluksessa yksityisoikeudellisella määräaikaisella työsopimuksella oleva työntekijä, joka ei hoida pysyvää virkaa, mahdollisesti tällaista työntekijää 'vastaava' puitesopimuksen 3 lausekkeen 2 kohdassa ja 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, vai riittääkö se, että valtion perustuslaissa (103 §) ja sen täytäntöönpanolaeissa säädetään tällaisten työntekijöiden osalta erityisistä palvelussuhteen ehdoista (jotka koskevat palvelukseenottoa ja perustuslain 103 §:n 3 momentissa tarkoitettuja erityisiä takeita), jotta voidaan katsoa, että hän ei ole 'vastaava' eikä siten rinnastettavissa yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevaan määräaikaiseen työntekijään, joka ei hoida pysyvää virkaa.

3) Jos ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

   a) Jos kansallisista säännöksistä seuraa, että julkisyhteisöjen palveluksessa toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa oleville työntekijöille, jotka hoitavat pysyvää virkaa ja jotka ovat toisen asteen ammattiyhdistysten hallintoelinten jäseniä, myönnetään palkallista vapaata (enintään yhdeksän päivää kuukaudessa) ammattiyhdistystoimintaa varten, kun puolestaan työntekijät, joiden asema ammattiyhdistyksessä on sama ja jotka työskentelevät saman julkisyhteisön palveluksessa määräaikaisesti eivätkä hoida pysyvää virkaa, saavat vain vastaavan määrän palkatonta vapaata ammattiyhdistystoimintaa varten, merkitseekö tämä ero puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettua jälkimmäisen työntekijäryhmän epäedullisempaa kohtelua ja

   b) voivatko se, että jälkimmäisen työntekijäryhmän työsuhdetta on ajallisesti rajoitettu, ja se, että heidän työsuhteensa ehdot (palvelukseenotto, uralla eteneminen, palvelussuhteen päättyminen) ovat yleisesti erilaisia, olla asiallisia syitä tällaiselle erilaiselle kohtelulle?

4) Merkitseekö niiden ammattiyhdistysten jäsenten, jotka ovat julkisyhteisön palveluksessa toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa ja jotka hoitavat pysyvää virkaa, ja niiden jäsenten, joiden asema ammattiyhdistyksessä on sama ja jotka työskentelevät saman julkisyhteisön palveluksessa määräaikaisina työntekijöinä mutta eivät hoida tällaista virkaa, riidanalainen erilainen kohtelu syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista Euroopan unionin perusoikeuskirjan 12, 20, 21 ja 28 artiklassa tarkoitettujen ammattiyhdistystoimintaa koskevien oikeuksien käyttämisen osalta, vai voidaanko tällainen erilainen kohtelu perustella näiden kahden työntekijäryhmän työsuhteen ehtojen erilaisuudella?"

Oikeudellinen arviointi

63. Antonopoulos, Kreikan hallitus ja komissio ovat olennaisilta osin samaa mieltä siitä, miten kolmeen ensimmäiseen kysymykseen pitäisi vastata. Ne katsovat lähinnä, että 1) palkan maksaminen tai maksamatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaa varten myönnetyn vapaan ajalta on merkityksellisissä unionin oikeussäännöissä tarkoitettu "työehto", että 2) kyseiset kaksi työntekijäryhmää ovat puitesopimuksessa tarkoitetulla tavalla toisiaan "vastaavia" ja että 3) niiden erilainen kohtelu merkitsee jälkimmäisen ryhmän "epäedullisempaa" kohtelua, jolle ei ole asiallista syytä.

64. Neljänteen kysymykseen ehdotetut vastaukset poikkeavat toisistaan hieman muodoltaan mutta eivät taustalla olevan asiasisällön osalta. Antonopoulos katsoo, että erilainen kohtelu on ristiriidassa myös perusoikeuskirjaan perustuvan syrjintäkieltoa ammattiyhdistystoiminnan harjoittamisessa koskevan periaatteen kanssa; Kreikan hallitus toteaa vain, että perusoikeuskirja vahvistaa sen

päätelmän, jonka mukaan kyseessä on perusteeton syrjintä, ja komissio katsoo, että jos kielletty syrjintä on näytetty toteen puitesopimuksen perusteella, sitä ei ole tarpeen tutkia perusoikeuskirjan valossa, mutta että joka tapauksessa riidanalaisissa kansallisissa säännöksissä ei ilmeisesti säännellä ammattiyhdistystoimintaa koskevia oikeuksia suoraan.

65. Nämä lausumat – jotka vastaavat suurin piirtein näkemystä, jonka Elegktiko Synedrio näyttää itse olevan taipuvainen omaksumaan – ovat unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisia, ja ne voidaan käsitellä lyhyesti.

66. On pidettävä mielessä, että puitesopimusta sovelletaan kaikkiin määräaikaisiin työntekijöihin tekemättä eroa julkisen ja yksityisen sektorin välillä. [37]

Ensimmäinen kysymys

67. Sääntö, jonka mukaan palkkaa maksetaan tai ei makseta vapaasta, jota myönnetään lain nojalla työntekijöille, jotka ovat ammattiyhdistyksen toimihenkilöitä, heidän ollessaan poissa työstä ammattiyhdistystoiminnan vuoksi, on ensi arviolta ja käsitteiden suoraviivaisen tulkinnan perusteella tällaisten työntekijöiden kannalta työehto. Kysymys koskee sitä, voisivatko tällaiseen tulkintaan vaikuttaa puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdan tai EY 137 artiklan 5 kohdan (SEUT 153 artiklan 5 kohta) määräykset, jotka epäsuorasti muodostavat oikeudellisen perustan, jonka nojalla annettiin direktiivi, jolla puitesopimus otettiin osaksi unionin oikeutta.

68. Mikään puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa ei anna aihetta poiketa tästä tulkinnasta.

69. EY 136, EY 137 ja EY 139 artikla eivät yhdessä luettuina toisaalta antaneet yhteisölle (eivätkä SEUT 153, SEUT 155 ja SEUT 159 artikla yhdessä luettuina unionille) oikeutta toimia esimerkiksi palkan tai järjestäytymisoikeuden aloilla.

70. Kuten kaikki huomautusten esittäjät toteavat, tämä rajoitus koskee kuitenkin vain välitöntä puuttumista näihin asioihin. Siinä ei kielletä toimenpiteitä, jotka vaikuttavat niihin vain epäsuorasti. Puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdalla ei pyritä asiallisesti sääntelemään palkkaa tai järjestäytymisoikeutta. Siinä edellytetään ainoastaan, että mitä tahansa sääntöjä, jotka koskevat työehtoja jäsenvaltioissa, on sovellettava ilman määräaikaisten ja vakituisten työntekijöiden välistä syrjintää. Unionin tuomioistuin on selventänyt, että EY 137 artiklan 5 kohta, jota on tulkittava suppeasti, ei voi estää määräaikaista työntekijää nojautumasta puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa olevaan syrjintäkieltoa koskevaan vaatimukseen saadakseen vain vakinaistetuille työntekijöille kuuluvan työehdon, vaikka se koskisi palkkaa. [38] Sama päätelmä on tehtävä analogisesti siltä osin kuin riidanalainen ero kohtelussa liittyy järjestäytymisoikeuden käyttöön.

71. Näin ollen Elegktiko Synedrion oikeudenkäynnissä riidanalaisen kohtelun on katsottava kuuluvan puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdan käsitteen ”työehdot” soveltamisalaan, eikä EY 137 artiklan 5 kohdan rajoitus koske sitä.

37 — Asia C-212/04, Adeneler ym., tuomio 4.7.2006 (Kok., s. I-6057, 56 kohta).

38 — Ks. asia C-307/05, Del Cerro Alonso, tuomio 13.9.2007 (Kok, s. I-7109, 33 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

Toinen kysymys

72. Elegktiko Synedrion on tässä tilanteessa tarkasteltava sitä, ovatko kaksi työntekijäryhmää, joita kohdellaan eri tavalla, toisiaan vastaavia puitesopimuksessa tarkoitetulla tavalla. Tämä on tosiseikkoja koskeva kysymys, jonka yksin se kykenee ratkaisemaan, mutta unionin tuomioistuin voi antaa ohjeita puitesopimuksen oikeasta tulkinnasta niiden seikkojen perusteella, jotka saattaisivat Elegktiko Synedrion esityksen perusteella vaikuttaa siten, että ryhmät eivät olisi toisiaan vastaavia; nämä seikat ovat se, että toisen ryhmän työntekijät hoitavat pysyvää virkaa, kun toiset eivät, ja se, että ensin mainittuja varten on vahvistettu erityiset työsuhteen ehdot mutta jälkimmäisiä varten ei.

73. Jo puitesopimuksen 3 lausekkeen 2 kohdan sanamuodon perusteella on selvää, että tällaisilla seikoilla ei ole merkitystä ratkaistaessa sitä, ovatko työntekijät toisiaan vastaavia vai eivät. Tähän määräykseen sisältyvä määritelmä rajoittaa vertailun koskemaan ainoastaan työskentelyä samassa työpaikassa ja samaa tai samanlaista työtä tai tehtävää, kun otetaan huomioon pätevyys ja ammattitaito. Kyseessä on näin ollen, kuten komissio huomauttaa, toiminnallinen lähestymistapa, jossa asemaa koskevilla kysymyksillä ei ole merkitystä.

74. Jos siis – kuten näyttää olevan – Elegktiko Synedrio katsoo, että Antonopoulos oli ministeriön palveluksessa työssä, joka oli sama tai samanlainen kuin työ, jota suorittivat työntekijät, joilla oli toistaiseksi voimassa oleva yksityisoikeudellinen työsuhde ja jotka hoitivat pysyvää virkaa, sen on katsottava, kun se on ottanut asianmukaisella tavalla huomioon kunkin pätevyyden ja ammattitaidon, että Antonopoulosin kannalta viimeksi mainitut olivat puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettuja vastaavia vakituisia työntekijöitä.

Kolmas kysymys

75. Elegktiko Synedrio tiedustelee lähinnä, a) merkitseekö riidanalainen erilainen kohtelu Antonopoulosin asemassa olevien epäedullisempaa kohtelua ja b) voivatko määräajaksi (ajaltaan rajoitettujen tarpeiden tyydyttämiseksi) solmittavien työsuhteiden ja toistaiseksi solmittavien työsuhteiden väliset erot ja työsuhteen ehtojen erot ylipäänsä olla tällaisen erilaisen kohtelun asiallisia syitä.

76. Ensin mainitun seikan osalta ei voi olla epäilystä siitä, että jos kahdella työntekijäryhmällä on oikeus ammattiyhdistystoimintaa varten myönnettävään vapaaseen mutta toisella ryhmällä on oikeus palkalliseen vapaaseen ja toisella ei ole, viimeksi mainittua ryhmää kohdellaan epäedullisemmin.

77. Jälkimmäisen seikan osalta on vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella selvää, että erilaista kohtelua ei voida perustella asiallisin syin puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla sillä, että siitä määrätään yleisessä, abstraktissa oikeussäännössä, kuten laissa tai työehtosopimuksessa. Tarvitaan pikemminkin asianomaista työehtoa sen erityisessä asiayhteydessä kuvaavia täsmällisiä ja erityisiä seikkoja sekä asiallisia ja läpinäkyviä perusteita, joiden perusteella voidaan varmistaa, että epäyhdenvertainen kohtelu tosiasiallisesti palvelee aitoa tarvetta ja että se on asianmukainen keino tavoitteen saavuttamiseksi ja tarpeen sen saavuttamiseksi. Tällaisiin seikkoihin voivat kuulua suoritettavien tehtävien erityinen luonne tai ominaispiirteet taikka hyväksyttävän sosiaalipoliittisen päämäärän tavoitteleminen. Työsuhteen määräaikaisuus ei ole sellaisenaan tällainen asiallinen syy – jos se olisi, direktiivin ja puitesopimuksen tavoitteilla ei olisi enää merkitystä, ja tämä merkitsisi määräaikaisille työntekijöille epäedullisen tilanteen jatkumista.[39] Saman täytyy päteä työsuhteen rajalliseen kestoon, joka on toinen määräaikaisten sopimusten tavanomainen piirre.

39 — Ks. asia C-177/10, Rosado Santana, tuomio 8.9.2011 (Kok., s. I-7907, 72–74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

78. Kuten Kreikan hallitus ja komissio ovat huomauttaneet, se, että henkilöstöä otetaan palvelukseen rajoitetuksi ajaksi odottamattomien ja kiireellisten tarpeiden täyttämiseksi – ja että heidän palveluitaan on tästä syystä käytettävä mahdollisimman paljon kyseisen ajanjakson aikana –, saattaisi olla hyväksyttävä peruste säännölle, jonka perusteella he saisivat vähemmän vapaata ammattiyhdistystoimintaa varten kuin pysyvä henkilöstö. Jos he saavat kuitenkin saman vapaan kuin pysyvä henkilöstö samoin perustein, tällainen seikka ei ole hyväksyttävä peruste evätä heiltä palkkaa tällaisen vapaan yhteydessä, jos vakituiselle henkilöstölle maksetaan palkka.

Neljäs kysymys

79. Elegktiko Synedrio tiedustelee, onko riidanalainen erilainen kohtelu ristiriidassa perusoikeuskirjan 12, 20, 21 ja 28 artiklan mukaisten järjestäytymisoikeuksien harjoittamista koskevan syrjintäkiellon periaatteen kanssa vai voidaanko se perustella sillä, että näillä kahdella työntekijäryhmällä on erilainen asema työntekijöinä.

80. Siltä osin kuin riidanalainen erilainen kohtelu merkitsee selvästi määräaikaisten työntekijöiden epäedullisempaa kohtelua, joka on ristiriidassa puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa vahvistetun syrjintäkiellon periaatteen kanssa, on tarpeetonta pohtia, olisiko se ilman tätä määräystä ristiriidassa perusoikeuskirjassa vahvistetun saman periaatteen kanssa. Kuten komissio lähinnä huomauttaa, perusoikeuskirjaan ei ole tarpeen viitata, jos unionin oikeudessa säädetään tästä jo nimenomaisesti. Perusoikeuskirja ei voi varsinkaan olla epäyhdenvertaisen kohtelun perusteena, jos tällaisia perusteluja ei muutoin olisi.

Ratkaisuehdotus

81. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Elegktiko Synedrion esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Se, että palkkaa ei makseta ajalta, jonka työntekijä on vapaalla ammattiyhdistystoiminnan vuoksi, on EY 137 artiklan 1 kohdan b alakohdassa (josta on tullut SEUT 153 artiklan 1 kohdan b alakohta) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta 28.6.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/70/EY liitteenä olevan puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettu työehto; sitä ei koske poikkeus, joka liittyy EY 137 artiklan 5 kohdassa (josta on tullut SEUT 153 artiklan 5 kohta) tarkoitettuun palkkaan ja/tai yhdistymisvapauteen.

2) Työntekijä, joka on yksityisoikeudellisessa toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa julkishallintoon ja hoitaa pysyvää virkaa, ja työntekijä, joka on yksityisoikeudellisessa määräaikaisessa työsuhteessa samassa työssä mutta ei hoida pysyvää virkaa, ovat lähtökohtaisesti toisiaan vastaavia puitesopimuksen 3 lausekkeen 2 kohdassa ja 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

3) Jos ensin mainitun ryhmän työntekijät, jotka ovat ammattiyhdistyksen toimihenkilöitä, saavat palkallisen vapaan ammattiyhdistystoimintaa varten mutta jälkimmäisen ryhmän työntekijät, joilla on sama asema ammattiyhdistyksessä, saavat palkattoman vapaan samaa tarkoitusta varten, jälkimmäistä ryhmää kohdellaan epäedullisemmin puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla; se, että jälkimmäisen työntekijäryhmän työsuhteen kesto on rajoitettu, ja se, että sen osalta määrätään erityisistä työsuhteen ehdoista (palvelukseenoton ehdot, ylennykset ja työsuhteen päättyminen), eivät ole asiallisia syitä, jotka voisivat olla tällaisen syrjinnän hyväksyttävä perustelu.

4) Kun otetaan huomioon kolmeen ensimmäiseen kysymykseen annettavat vastaukset, ei ole tarpeen tarkastella sitä, onko kyseinen kohtelu kielletty Euroopan unionin perusoikeuskirjan määräyksissä tai voisiko se olla perusteltavissa niillä.