

Asia C-404/22**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

16.6.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:Dioikitiko Protodikeio Athinon (hallintotuomioistuin, Ateena,
Kreikka)**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

03.5.2022

Kantaja:Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou
Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.)**Vastaaja:**

Kreikan valtio

Pääasian kohde

Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismoun (Kreikan kansallinen tutkintojen sertifiointi- ja ammatinvalinnanohjausvirasto, jäljempänä E.O.P.P.E.P.) nostama kanne Nea Ionian Tmima Epitheorisis Ergasiakon Scheseonin (työsuhteiden tarkastusvirasto, jäljempänä T.E.E.S.) osastopäällikön 12.7.2018 tekemästä päätöksestä, jolla sille määrättiin sakko direktiivin 2002/14/EY 4 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan saattamista osaksi kansallista oikeusjärjestystä koskevien kansallisten säännösten mukaisten tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteiden rikkomisesta.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Ennakkoratkaisupyynnö on esitetty SEUT 267 artiklan nojalla erityisesti siksi, että Euroopan unionin tuomioistuimet eivät ole tulkinneet direktiivin 2002/14 2 artiklan a alakohdan ja 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan säännöksiä, joiden osalta

on perusteltua epävarmuutta käsitteiden taloudellinen toiminta, työllisyystilanne, työllisyyden rakenne ja työllisyyden todennäköinen kehitys merkityksestä.

Ennakkoratkaisukysymykset

1) a) Mitä direktiivin 2002/14/EY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetaan yrityksellä, joka harjoittaa ”taloudellista toimintaa”?

b) Sisältyykö edellä tarkoitettuun käsitteeseen E.O.P.P.E.P:n kaltainen yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, joka ammatillisten oppilaitosten sertifiointivaltuuksia käyttäessään toimii julkisoikeudellisena oikeushenkilönä ja käyttää julkista valtaa, kun i) tiettyjen sen toimintojen – kuten erityisesti kaikenkertyyppisten ja -muotoisten ammatinvalinnanohjauspalvelujen tarjoaminen ministeriöiden toimivaltaisille elimille, ammatillista koulutusta tarjoaville keskuksille ja elimille, yrityksille sekä työnantajien ja työntekijöiden elimille (lain 4115/2013 (A´ 24) 14 §:n 2 momentin ib kohta) – osalta ei ole suljettu pois, kuten käy ilmi saman lain 14 §:n 2 momentin ie kohdasta, jossa säädetään luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden tarjoamien neuvonta- ja ammatinvalintapalvelujen tarjoamisen edellytysten määrittelystä ja edellytyksistä maassa, sellaisten markkinoiden mahdollisuutta, joilla toimii kantajan kanssa kilpailevia liikeyrityksiä, ja kun ii) kantajan varoihin kuuluu edellä mainitun lain 23 §:n 1 momentin d kohdan mukaisesti tuloja, jotka saadaan sellaisten töiden suorittamisesta ja palvelujen tarjoamisesta, jotka joko ministeriö antaa sille tehtäväksi tai jotka suoritetaan kolmansien osapuolten, kuten erityisesti julkisyhteisöjen, kansallisten ja kansainvälisten järjestöjen, julkis- tai yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden ja yksityishenkilöiden puolesta, ja kun iii) lain 4115/2013 20 §:ssä puolestaan säädetään sen muiden toimintojen osalta maksujen, jotka ovat luonteeltaan vastikkeita, suorittamisesta?

c) Vaikuttaako edellä esitettyyn kysymykseen annettavaan vastaukseen se, jos useimmista (lain 4115/2013 14 §:n 2 momentti) yksityisoikeudellisen oikeushenkilön toimista ainoastaan osa katsotaan suoritetuksi markkinaympäristössä, ja jos näin on, riittääkö, että lainsäätäjät on tarkoittanut (lain 4115/2013 14 §:n 2 momentin ib kohta ja 23 §:n 1 momentin d kohta), että kyseinen oikeushenkilö toimisi ainakin osittain markkinatoimijana, vai onko tarpeen osoittaa, että se tosiasiallisesti toimii markkinaympäristössä tietyn toiminnan harjoittamiseksi?

2) a) Mitä direktiivin 2002/14/EY 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetaan käsitteillä yrityksen työllisyystilanne, työllisyyden rakenne ja työllisyyden todennäköinen kehitys, jotka ovat kysymyksiä, joista työntekijöille on tiedotettava ja joista heitä on kuultava?

b) Sisältyykö edellä mainittuihin käsitteisiin se, että oikeushenkilön, tässä tapauksessa E.O.P.P.E.P:n, toimintasäännön vahvistamisen jälkeen sen työntekijöitä irtisanotaan vastuutehtävistä, silloin, kun näitä tehtäviä ei ole lakkautettu organisaatorakenteessa ja kun työntekijät oli nimitetty niihin

tilapäisesti sen jälkeen, kun organisaatioon oli yhdistetty yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt E.KE.PIS. ja E.K.E.P., jolloin syntyy velvoite tiedottaa asiasta työntekijöille ja kuulla heitä siitä ennen heidän irtisanomistaan?

c) Vaikuttaako edellä esitettyyn kysymykseen annettavaan vastaukseen i) se, onko työntekijän irtisanominen vastuutehtävästä johtunut tarpeesta varmistaa oikeushenkilön asianmukainen toiminta ja sen yksiköiden tarpeet, jotta oikeushenkilö voisi saavuttaa tavoitteet, joita varten se on perustettu, vai se, onko irtisanominen johtunut siitä, että työntekijä on hoitanut tilapäisen johtajan tehtävää koskevia velvoitteitaan epäasianmukaisesti, ii) se, että vastuutehtävistä irtisanottu työntekijät ovat jääneet edelleen oikeushenkilön palvelukseen, tai iii) se, että samalla toimivaltaisen elimen päätöksellä, jolla sen työntekijät on irtisanottu vastuutehtävistä, muita henkilöitä on nimitetty tilapäisesti vastuutehtäviin?

Asian kannalta merkitykselliset unionin oikeussäännöt ja oikeuskäytäntö

SEUT 151 artikla

Vuoden 1989 yhteisön peruskirja työntekijöiden sosiaalisista perusoikeuksista: 18 kohta

Työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista Euroopan yhteisössä 11.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/14/EY (EYVL 2002, L 80, s. 29): johdanto-osan seitsemäs ja kahdeksas perustelukappale, 2 artikla, 3 artiklan 1 kohta, 4 artiklan 2, 3 ja 4 kohta sekä 8 artiklan 2 kohta

Unionin tuomioistuimen tuomio 17.11.2016, Betriebsrat der Ruhrländlinik (C-216/15, EU:C:2016:883, 44 kohta); tuomio 11.11.2021, Manpower Lit (C-948/19, EU:C:2021:906, 39, 43 ja 45 kohta); tuomio 6.9.2011, Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, 44 kohta); tuomio 25.10.2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577, 21 kohta); tuomio 17.3.2011, Peñarroja Fa (C-372/09 ja C-373/09, EU:C:2011:156, 37 kohta); tuomio 17.3.1993, Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97, 26 kohta) ja tuomio 2.2.1988, Blaizot ym. (24/86, EU:C:1988:43, 17 kohta)

Julkisasiamies Trstenjakin 7.6.2011 esittämä ratkaisuehdotus KHS AG (C-214/10, EU:C:2011:465, 60 kohta)

Asian kannalta merkityksellinen kansallinen lainsäädäntö

Presidentin asetus 240/2006 työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevien yleisten puitteiden vahvistamisesta 11.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/14/EY mukaisesti (Peri thespiseos genikou plasiou enimeroseos kai diavoulefseos ton ergazomenon, symfona me tin

Odigia 2002/14/EK tou Evropaikou Koinovoulou kai tou Symvoulou) (A' 252) (jäljempänä: presidentin asetus 240/2006): 2 §, 4 §:n 2, 3 ja 4 momentti

Laki 4115/2013 nuoriso- ja elinikäisen oppimisen säätiön sekä tutkintojen kansallisen sertifiointi- ja ammatinvalinnanohjausviraston organisaatiosta ja toiminnasta sekä muista säännöksistä (A' 24) (Organosi kai leitourgia idrymatos Neolaias kai Dia Viou Mathisis kai Ethnikou Organismou Pistoipoiisis Prosonton kai Epangelmatikou Prosanatolismou kai alles diataxeis (A' 24)) (jäljempänä: laki 4115/2013): 13, 14, 20 ja 23 §

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Vuonna 2011 tehdyllä ministeriöiden välisellä päätöksellä yksityisoikeudellinen oikeushenkilö nimeltä ”Ethniko Kentro Pistopoiisis Domon Dia Viou Mathisis” (elinikäisen oppimisen rakenteiden kansallinen sertifiointikeskus, jäljempänä E.KE.PIS.) ja yksityisoikeudellinen oikeushenkilö nimeltä ”Ethniko Kentro Epangelmatikou Prosanatolismou” (kansallinen ammatinvalinnanohjauskeskus, jäljempänä E.K.E.P.) sulautettiin yksityisoikeudelliseen oikeushenkilöön nimeltä ”Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton” (kansallinen tutkintojen sertifiointijärjestö, E.O.P.P.) ja lakkautettiin itsenäisinä oikeushenkilöinä. Tällä samalla ministeriöiden välisellä päätöksellä E.O.P.P:lle annettiin uudeksi nimeksi ”Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton kai Epangelmatikou Prosanatolismou” (E.O.P.P.E.P.).
- 2 Kun E.O.P.P.E.P. oli perustettu, sen palvelukseen siirrettiin muiden muassa kaksi E.KE.PIS:n työntekijää, P.M. ja D.M.
- 3 E.O.P.P.E.P:n organisaatorakenne hyväksyttiin sen hallintoneuvoston päätöksellä 9.12.2011. Hallintoneuvoston 16.2.2012 antamalla päätöksellä P.M. nimitettiin tutkintojen sertifiointiosaston väliaikaisen johtajan virkaan ja D.M. hallinnon ja taloushallinnon pääosaston väliaikaisen apulaisjohtajan ja talousosaston väliaikaisen johtajan virkaan. Edellä mainittua päätöstä muutettiin hallintoneuvoston 17.6.2013 antamalla päätöksellä, jolla D.M. nimitettiin väliaikaisesti ainoastaan hallinnon ja taloushallinnon pääosaston johtoon.
- 4 Kun kantajan toimintasääntö, jossa säilytettiin edellä mainitut pääosastot ja osastot, oli 19.12.2017 julkaistu, 18.1.2018 annettiin alun perin kantajan hallintoneuvoston päätös siitä, että D.M. jatkaa hallinnon ja taloushallinnon pääosaston väliaikaisen johtajan tehtäviä siihen asti, kun kyseisen osaston johtaja valitaan ja nimitetään virkaan, minkä jälkeen sama toimielin teki 14.2.2018 päätöksen, jolla D.M. vapautettiin väliaikaisen osastonjohtajan tehtävistä, mutta hän jäi yhä hallinto-osaston palvelukseen. Edellä mainitun 14.2.2018 annetun päätöksen sisällöstä ilmenee, että hänen irtisanomisensa johtui siitä, että hän ei hallinnon ja taloushallinnon pääosaston väliaikaisena johtajana toteuttanut virkamiesten palkkojen asianmukaista määrittämistä voimassa olevan lainsäädännön ja valtion tilintarkastusviraston tekemien lopullisten päätelmien

mukaisesti eikä myöskään antanut selvitystä kantajan työntekijöiden palkkaluokituksesta.

- 5 Edellä mainitulla 21.2.2018 annetulla kantajan hallintoneuvoston päätöksellä P.M. vapautettiin tutkintojen sertifiointiosaston väliaikaisen johtajan tehtävistä, mutta hän jäi edelleen osaston palvelukseen. Edellä mainitun päätöksen johdanto-osassa todetaan, että hallintoneuvosto on antanut päätöksen kantajan tarpeiden täyttämiseksi, sen moitteettoman toiminnan varmistamiseksi ja palvelutarpeisiin vastaamiseksi, jotta se voi saavuttaa tavoitteet, joita varten se on perustettu. Samalla hallintoneuvoston päätöksellä myös K.G. vapautettiin lupamenettelyosaston johtajan tehtävästä, mutta hän jäi kantajan palvelukseen tietohallinnon ja sähköisen hallinnon osastolle, ja A.A. nimitettiin talousosaston väliaikaisen johtajan tehtävään.
- 6 Edellä mainittujen päätösten vuoksi P.M. jätti 26.2.2018 ja D.M. 15.3.2018 päivätyt hakemukset Nea Ionian T.E.E.S:lle työriidan ratkaisumenettelyä varten. Nea Ionian T.E.E.S. totesi kantajaa koskevan tarkastuksen yhteydessä, että kantaja, jolla on 80 työntekijää, ei ollut täyttänyt presidentin asetuksessa 240/2006 säädettyä velvoitetta tiedottaa työntekijäjärjestölle ja kuulla sitä ennen edellä mainittujen työntekijöiden irtisanomista vastuutehtävistä.
- 7 Näiden tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella Nea Ionian T.E.E.S:n osastopäällikkö antoi 12.7.2018 päätöksen, jolla kantajalle määrättiin 2 250 euron suuruinen sakko presidentin asetuksen 240/2006 4 §:n 2, 3 ja 4 momentin säännösten rikkomisesta. Sakko määrättiin erityisesti sen vuoksi, että kantaja ei ollut esittänyt asiakirjoja, joilla asiasta olisi tiedotettu työntekijäjärjestölle, eikä myöskään pöytäkirjoja, joihin kuulemisen tulokset olisi kirjattu, ”ennen kuin kaksi kantajan työntekijää irtisanottiin organisaation yksiköiden johtajien tehtävistä”.
- 8 Kantaja on nostanut kanteen edellä mainitun sakon kumoamiseksi.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 9 E.O.P.P.E.P. väittää muun muassa, että a) se ei ole yritys, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, koska se ammatillisten oppilaitosten sertifiointivaltuuksia käyttäessään käyttää julkista valtaa, b) E.O.P.P.E.P:tä perustettaessa P.M ja D.M nimitettiin väliaikaisen osastonjohtajan ja väliaikaisen pääosastonjohtajan tehtäviin, ja he olivat tietoisia nimityksensä väliaikaisuudesta, ja c) kyseessä oleva rikkominen koskee kahta yksittäisen työntekijän tapausta, joihin ei sovelleta tiedottamis- ja kuulemismenettelyä, vaan kantaja käyttää niissä johtamisvaltaansa.
- 10 Vastaaja vaatii kanteen hylkäämistä oikeudellisesti perusteettomana.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 11 Symvoulio tis Epikrateiasin (ylin hallintotuomioistuin, Kreikka) oikeuskäytännön mukaan kantaja, joka on yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, toimii ammatillisten oppilaitosten sertifiointivaltuuksia käyttäessään julkisoikeudellisena oikeushenkilönä ja käyttää julkista valtaa. Näitä valtuuksia käyttäessään se ei kuulu direktiivin 2002/14/EY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettua ”taloudellista toimintaa” harjoittavan yrityksen käsitteen piiriin.
- 12 Kantajan tiettyjen muiden toimintojen, erityisesti kaikenkertyyppisten ja -muotoisten ammatinvalinnanohjauspalvelujen tarjoamisen ministeriöiden toimivaltaisille elimille, ammatillista koulutusta tarjoaville keskuksille ja elimille, yrityksille sekä työnantajien ja työntekijöiden elimille (lain 4115/2013 14 §:n 2 momentin i b kohta), osalta tämän saman lain 14 §:n 2 momentin i e kohdan, jossa säädetään, että kantaja määrittelee edellytykset, joilla luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat tarjota neuvonta- ja ammatinvalinnanohjauspalveluja maassa, perusteella ei ole poissuljettua, että on olemassa markkinoita, joilla toimivat liikeyritykset kilpailevat kantajan kanssa. On myös otettava huomioon, että kantajan varoihin kuuluu lain 4115/2013 23 §:n 1 momentin d kohdan mukaisesti tuloja, jotka saadaan sellaisten töiden suorittamisesta ja palvelujen tarjoamisesta, jotka joko ministeriö antaa sille tehtäväksi tai jotka suoritetaan kolmansien osapuolten, kuten erityisesti julkisyhteisöjen, kansallisten ja kansainvälisten järjestöjen, julkis- tai yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden ja yksityishenkilöiden puolesta, ja lain 4115/2013 20 §:ssä puolestaan säädetään sen muiden toimintojen osalta maksujen, jotka ovat luonteeltaan vastikkeita, suorittamisesta. Tästä seuraa ensinnäkin, että lainsäätäjällä on tarkoittanut, että kantaja toimisi ainakin osittain markkinatoimijana, koska tällaisen maksun olennainen piirre on se, että se on kyseisen suorituksen taloudellinen vastike, joka yleensä määritetään palvelun suorittajan ja palvelun vastaanottajan välillä (vrt. tuomio 11.11.2021, Manpower Lit, C-948/19, EU:C:2021:906, 43 ja 45 kohta).
- 13 Lisäksi direktiivin 2002/14 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan säännösten mukaan työntekijöille on tiedotettava ja heitä on kuultava asioista, jotka liittyvät yrityksen työllisyystilanteeseen, työllisyyden rakenteeseen ja työllisyyden todennäköiseen kehitykseen sekä ”mahdollisista suunnitelluista ennakoivista toimenpiteistä erityisesti työpaikkojen ollessa uhattuina”.
- 14 Työntekijöiden sosiaalisista perusoikeuksista vuonna 1989 hyväksytyn yhteisön peruskirjan 18 kohdan mukaan kyseinen velvoite on olemassa muun muassa työntekijöiden työpaikkoihin vaikuttavien yritysjärjestelyjen tai -sulautumisten yhteydessä, mistä käsiteltävässä asiassa on kysymys, koska kantaja on muodostunut oikeushenkilöiden eli E.KE.PIS:n ja E.K.E.P:n sulauttamisen seurauksena, ja P.M. ja D.M. irtisanottiin vastuutehtävistä helmikuussa 2018 eli sen jälkeen, kun kantajan ensimmäinen toimintasääntö oli joulukuussa 2017 hyväksytty.

- 15 Kyseiset työntekijät oli nimitetty vastuutehtäviin väliaikaisesti, mutta P.M:n irtisanominen tutkintojen sertifiointiosaston väliaikaisen johtajan tehtävistä ei tapahtunut tehtävien epäasianmukaiseen hoitamiseen liittyvistä syistä, kuten D.M:n tapauksessa, vaan kantajan tarpeiden täyttämiseksi, jotta se voisi saavuttaa tavoitteet, joita varten se on perustettu, ja tutkintojen sertifiointiosaston johtajan virka oli edelleen olemassa myös kantajan toimintasäännön hyväksymisen jälkeen.
- 16 Tämä seikka – jos oletetaan, että kyseessä oleva asia kuuluu direktiivin 2002/14 soveltamisalaan – herättää epävarmuutta direktiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen käsitteiden työllisyystilanne, työllisyyden rakenne ja työllisyyden todennäköinen kehitys tulkinnasta.
- 17 Lisäksi kantajan hallintoneuvoston 21.2.2018 antamalla päätöksellä myös muita työntekijöitä nimitettiin vastuutehtäviin ja irtisanottiin niistä vastaavalla tavalla kantajan tarpeiden täyttämiseksi, sen moitteettoman toiminnan varmistamiseksi ja palvelutarpeisiin vastaamiseksi, jotta se voi saavuttaa tavoitteet, joita varten se on perustettu.
- 18 Kantajan väite siitä, että sillä ei nyt kyseessä olevassa tapauksessa ollut velvoitetta tiedottaa asiasta työntekijöilleen tai kuulla heitä siitä, koska riidanalainen irtisanominen vastuutehtävistä koskee vain kahta yksittäistapausta, on todettava tehottomaksi, sillä kyseinen työriita on syntynyt ainoastaan näiden kahden työntekijän asiaa koskevan hakemuksen jälkeen, vaikka samoilla kantajan hallintoneuvoston päätöksillä irtisanottiin myös muita työntekijöitä vastuutehtävistä.