

Asia C-132/22

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

25.2.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

13.12.2021

Kantajat:

BM

NP

Vastaaja:

Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca – MIUR

Pääasian kohde

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio alueellinen hallintotuomioistuin) ministeriön asetuksen nro 597/2018 kumoamiseksi nostetut kanteet. Kyseisessä Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (opetus-, yliopisto- ja tutkimusministeriö) antamassa asetuksessa säädetään menettelystä, jolla kansalliset vakituisten ja määräaikaisten opettajien varallaololuettelot muodostetaan valtiollisissa taide-, musiikki- ja tanssialan korkeakouluissa (jäljempänä AFAM-oppilaitokset). Asetukseen haetaan muutosta siltä osin kuin siinä ei kyseiseen menettelyyn pääsemiseksi huomioida mahdollisuutta, että edellytetty, vähintään kolmen vuoden työkokemus on voinut kertyä myös muissa jäsenvaltioissa sijaitsevista samantasoisista oppilaitoksista. Tältä osin vaaditaan lisäksi, että laki nro 205/2017, joka muodostaa sen primaarilainsäädännön, jonka perusteella kyseinen ministeriön asetus on annettu, on jätettävä soveltamatta.

Ennakkoratkaisupyyntöön kohde ja oikeudellinen perusta

AFAM-oppilaitosten määrääikaisten ja vakituisten opetustehtävien jakamiseen käytettävien kansallisten varallaololuetteloiden muodostamista koskevan Italian lainsäädännön yhteensopivuus SEUT 45 artiklan 1 ja 2 kohdan ja asetuksen (EU) N:o 492/2011 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan kanssa.

Ennakkoratkaisukysymys

Onko SEUT 45 artiklan 1 ja 2 kohtaa ja asetuksen (EU) N:o 492/2011 3 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä lain nro 205/2017 1 §:n 655 momentissa säädetyn kaltaiselle säännökselle, jonka mukaan italialaisten [taiteen, musiikin ja tanssin korkeakouluopetusta antavien] AFAM-oppilaitosten määrääikaisten ja vakituisten opettamista koskevien sopimusten tekemistä varten laadittaviin varallaololuetteloihin merkitsemistä koskevaan menettelyyn osallistuttaessa huomioon otetaan yksinomaan ehdokkaille kyseisistä kansallisista oppilaitoksista kertynyt ammatillinen kokemus, mutta ei muissa Euroopan maissa olevista samantasoisista oppilaitoksista kertynyttä kokemusta, kun huomioon otetaan kyseisen menettelyn erityinen tavoite ehkäistä kansallisia prekarisaatiota koskevaa ilmiötä, ja mikäli unionin tuomioistuin ei katso kyseisen Italian lainsäädännön olevan yleisellä tasolla ristiriidassa unionin lainsäädäntökehyksen kanssa, voidaanko kyseiseen lainsäädäntöön sisältyviä toimenpiteitä käytännössä pitää oikeasuhteisina edellä mainittuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen nähden?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

SEUT 45 artiklan 1, 2 ja 4 kohta.

Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetun asetuksen (EU) N:o 492/2011 (jäljempänä asetus N:o 492/2011) 3 artiklan 1 kohdan b alakohta

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

27.12.2017 annettu laki nro 205 (jäljempänä laki nro 205/2017). Erityisesti 1 §:n 655 momentti, jossa säädetään, että opettajat, joilla ei ole vielä vakituista työsopimusta missään AFAM-oppilaitoksessa ja jotka ovat läpäisseet kilpailun päästäkseen oppilaitoksen varallaololistalle ja joilla on lukuvuoteen 2020–2021 mennessä (kyseinen lukuvuosi mukaan luettuna) kahdeksan viime lukuvuoden ajalta opetuskokemusta vähintään kolme lukuvuotta (ei välttämättä peräkkäisinä lukuvuosina) jossakin AFAM-oppilaitoksessa asiaa koskevassa lainsäädännössä mainituilta opintojaksoilta, merkitään asiaa koskeviin kansallisiin varallaololuetteloihin, joiden perusteella määrääikaisten ja vakituisten opetustehtävät jaetaan ja jotka ovat toissijaisia suhteessa voimassa oleviin, tutkintoihin

perustuviin kansallisiin varallaololuetteloihin ja 653 momentissa tarkoitettuihin varallaololuetteloihin, tarjolla olevien vapaiden paikkojen rajoissa. Luetteloon merkitseminen tapahtuu opetus-, yliopisto- ja tutkimusministeriön asetuksessa määritelyjen menettelyjen mukaisesti.

Ministeriön asetus nro 597/2018 (jäljempänä asetus nro 597/2018). Erityisesti 2 §:n 1 momentissa, jossa määritellään edellytetty akateeminen opetuskokemus, säädetään, että varallaololuettelojen muodostamismenettelyyn voivat osallistua ainoastaan ne ehdokkaat, jotka ovat opettaneet vähintään kolme lukuvuotta AFAM-oppilaitoksissa, mutta ei sen sijaan huomioida mahdollista aikaisempaa työkokemusta samantasoisissa toisten jäsenvaltioiden oppilaitoksissa.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Vastaajana oleva ministeriö on antanut lain nro 205/2017 1 §:n 655 momentin nojalla asetuksen nro 597/2018 säätääkseen varallaololuettelojen muodostamisesta AFAM-oppilaitosten opetustehtävien jakamista varten.
- 2 Kantajat riitauttivat asetuksen nro 597/2018 ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ja vaativat sen kumoamista siltä osin kuin asetuksen 2 §:n 1 momentissa varallaololuettelon muodostamismenettelyyn pääsemiseksi ei huomioida aikaisempaa ulkomaisissa oppilaitoksissa kertynyttä työkokemusta. Lisäksi kantajat vaativat asetuksen mukaan laaditun kansallisen varallaololuettelon kumoamista. Kantajat vaativat niin ikään, että asetuksen primaarilainsäädäntö eli lain nro 205/2017 1 §:n 655 momentti on jätettävä soveltamatta.
- 3 Vastaajana oleva ministeriö vaatii, että kanteet hylätään perusteettomina.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 4 Kantajat katsovat, että tarkasteltava Italian lainsäädäntö on SEUT 45 artiklan ja asetuksen N:o 492/2011 3 artiklan vastainen sekä Italian perustuslain 3 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja 97 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon periaatteen vastainen.
- 5 Vastaaja toteaa ensinnäkin, että asetus nro 597/2018 ei ole lainvastainen, koska sen sisältö vastaa lakia nro 205/2017, joka on ylemmänasteinen ja siten sitova primaarisäädös.
- 6 Lisäksi vastaaja korostaa, että laissa nro 205/2017 säädetyn järjestelyn tarkoituksena on – kuten todetaan myös kyseisen lain 1 §:n 653 momentissa, johon jäljempänä 655 momentissa viitataan – korjata prekaari tilanne, jossa moni AFAM-oppilaitosten opettaja on: vastaajan mukaan tämä oikeuttaa sen, että tilanteen korjaamiseksi työkokemuksen edellytetään kertyneen nimenomaan näissä oppilaitoksissa.

- 7 Vastaja kiistää niin ikään edellä mainittujen unionin oikeuden määräysten ja säännösten rikkomisen, koska nyt tarkasteltavassa tapauksessa ehdokkaita ei sen mukaan kohdella eri tavoin kansalaisuuden perusteella, kun otetaan huomioon, että menettelyyn pääsyä koskevaa edellytystä sovelletaan erotuksetta sekä Italian kansalaisiin että ulkomaalaisiin.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyyntöjen perusteista

- 8 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että asetuksen nro 597/2018 mukaan ulkomailla kansallisten AFAM-oppilaitosten kanssa samantasoisissa oppilaitoksissa tehtyä työtä voidaan arvioida ainoastaan ehdokkaiden tutkintoja arvioitaessa, mutta ei sen sijaan kolmen vuoden opetuskokemuksen laskennassa: viimeksi mainittu on nyt tarkasteltavassa kansallisessa lainsäädännössä säädetty menettelyyn osallistumisen edellytys.
- 9 SEUT 45 artiklan tulkinnan osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tuomio 23.4.1994, Scholz (C-419/92, EU:C:1994:62), johon kantajat viittaavat, ei ole nyt tarkasteltavan asian kannalta merkityksellinen, koska kyseisen tuomion kohteena olleessa asiassa oli kyse julkisesta virkakilpailusta ja siitä, että varallaololuettelon muodostamiseksi tehdyssä arvioinnissa ei annettu pisteitä aikaisemmista työskentelykausista toisen jäsenvaltion julkishallinnossa, kun taas nyt tarkasteltavassa tapauksessa on kyse menettelystä, joka koskee ainoastaan opettajia, joilla on aikaisempaa työkokemusta nimenomaan valtion taiteen, musiikin ja tanssin oppilaitoksista, ei siis julkisesta virkakilpailusta. Edellä mainitussa asiassa työskentelykausia ei sitä paitsi otettu huomioon ehdokkaiden tutkintoja arvioinnissa, kun taas nyt tarkasteltavassa tapauksessa työskentelykausi on arvioinnin kannalta pätevä, mutta sitä ei lasketa mukaan kolmen vuoden työkokemusta koskevaan edellytykseen.
- 10 Myöskään unionin tuomioistuimen tuomio 12.5.2005, komissio v. Italia (C-278/03, EU:C:2005:281) ei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ole merkityksellinen, koska siinä oli kyse Euroopan kansalaisten syrjinnästä Italian julkishallinnon työhönotossa, kun taas nyt tarkasteltavassa tapauksessa kantajat ovat Italian kansalaisia, jotka ovat työskennelleet toisissa jäsenvaltioissa.
- 11 Asetuksen N:o 492/2011 3 artiklan tulkinnan osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin sen sijaan viittaa unionin tuomioistuimen tuomioon 23.4.2020, WN v. Land Niedersachsen (C-710/18, EU:C:2020:299, 33 kohta) sekä tuomioon 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513) ja tuomioon 10.10.2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850). Se huomauttaa, että mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei sitä mahdollisuutta, ettei toisessa jäsenvaltiossa kertyneitä aikaisempia työskentelykausia oteta huomioon, voida täysin sulkea pois, koska työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen rajoittaminen voidaan hyväksyä siinä tapauksessa, että sillä pyritään johonkin EUT-sopimuksessa mainittuun tavoitteeseen tai että se voidaan oikeuttaa pakottavilla yleisen edun mukaisilla syillä suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

- 12 Juuri tällä perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko kansallinen AFAM-alan prekarisaation korjaaminen, johon nyt tarkasteltavalla Italian lainsäädännöllä pyritään, sellainen tavoite, jolla nyt tarkasteltavat varallaololuetteloiden muodostamisen menettelyä varten säädetyt rajoitukset voidaan oikeuttaa, ja onko tämä tavoite oikeasuhteinen.
- 13 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tuomioon 26.11.2014, Mascolo ym. v. MIUR (C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401) ja täsmentää, että kun jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteitä, joilla ehkäistään toistuvien määräaikaisten työsuhteiden aiheuttamaa prekarisaatioilmiötä julkishallinnossa, ne pyrkivät vastaamaan paitsi kansallisiin intresseihin myös unionin intresseihin, kuten direktiivistä 1999/70/EY ilmenee.
- 14 Toimenpiteiden oikeasuhteisuudesta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa, että kuten Italian tasavallan presidentin asetuksessa nro 143/2019 säädetään, AFAM-oppilaitoksissa vakituisiin työsuhteisiin otetaan enintään 50 prosenttia työntekijöistä kansallisista varallaololuetteloista, kun taas loput paikat annetaan tutkintoihin ja kokeisiin perustuvan julkisen kilpailun voittajille. Määräaikaisten työsuhteiden osalta puolestaan säädetään, että tehtäviin kutsutaan ensisijaisesti edellä mainittuihin kansallisiin varallaololuetteluihin merkittyjä opettajia ja toissijaisesti, että yksittäiset oppilaitokset voivat julkaista omia kilpailuja muodostaakseen oppilaitoskohtaisia varallaololuetteloita, mikäli kaikkia vapaita paikkoja ei ole mahdollista täyttää. Nyt tarkasteltaviin varallaololuetteluihin pääseminen ei siis ole ainoa mahdollisuus saada vakituinen opetustyö valtion AFAM-oppilaitoksessa, koska vähintään 50 prosenttia tarjolla olevista paikoista on joka tapauksessa varattu niille, jotka voittavat tutkintoihin ja kokeisiin perustuvan julkisen kilpailun, joihin osallistumiseen laissa nro 205/2017 säädettyjä rajoituksia ei sovelleta.
- 15 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan myös Corte Costituzionale (Italian perustuslakituomioistuin) on 2.5.2019 antamassaan tuomiossa nro 106 todennut (joskin toisen, ylimääräisiä kilpailuja koskevan lainsäädännön yhteydessä), että tällaiset säädökset ovat pääsääntöisesti Italian perustuslain mukaisia, koska luomalla varmuutta oikeussuhteisiin ja pyrkimällä prekarisaation poistamiseen ne yleensä edistävät hyvää hallintoa. Niillä rajoitetaan näin ollen oikeutta päästä julkisiin työpaikkoihin ja avoimen kilpailun periaatetta tavalla, joka ei ole kohtuuton.
- 16 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on päättänyt esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyynnön.