

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
30 päivänä marraskuuta 2000 *

Asiassa C-195/98,

jonka Oberster Gerichtshof (Itävalta) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft öffentlicher Dienst,

vastaan

Itävallan tasavalta

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) sekä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 7 artiklan tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä hoitava tuomari D. A. O. Edward (esittelevä tuomari) sekä tuomarit P. Jann ja L. Sevón,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft öffentlicher Dienst, edustajanaan Gewerkschaft öffentlicher Dienstin pääsihteeri A. Alvarado-Dupuy,
- Itävallan tasavalta, asiamiehenään Finanzprokurator Wienin Hofrat M. Sawerthal,
- Itävallan hallitus, asiamiehenään liittovaltion ulkoasiainministeriön lähetystöneuvos C. Stix-Hackl,
- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja P. J. Kuijper, avustajanaan asianajaja T. Eilmansberger, Bryssel,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.1.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Oberster Gerichtshof on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 30.4.1998 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 20.5.1998, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) ja perustamissopimuksen 177 artiklan sekä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä loka-kuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2; jäljempänä asetus) 7 artiklan tulkinnasta.
- 2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jonka asianosaisina ovat Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft öffentlicher Dienst, (jäljempänä Gewerkschaftsbund) ja Itävallan tasavalta ja joka koskee sitä, ovatko vuoden 1948 Vertragsbedienstetengesetziin (julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevia työntekijöitä koskeva liittovaltion laki; jäljempänä VBG) sisältyvät, tiettyjen opettajien palkkauksen määräytymistä koskevat säännökset yhteensoveltuvia perustamissopimuksen 48 artiklan ja asetuksen 7 artiklan kanssa. Kyseisistä säännöksistä johtuu se, että Itävallassa täytettyjä työskentelykausia kohdellaan julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevien opettajien ja assistenttien palkkausta määritettäessä eri tavalla kuin muissa jäsenvaltioissa täytettyjä työskentelykausia siten, että kun kyse on viimeksi mainittujen henkilöiden palvelukseentuloa edeltävistä työskentelykausista, kyseisten säännösten perusteella noudatetaan eri järjestelmiä riippuen siitä, onko kyseinen henkilö työskennellyt tällöin Itävallassa vai muissa jäsenvaltioissa.

Yhteisön lainsäädäntö

3 Asetuksen 7 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä.

— —

4. Kollektiivisen tai yksilöä koskevan sopimuksen määräys taikka muu työehtojen sääntelyä koskeva määräys, joka koskee työn saantia, työtä, palkkausta ja muita työehtoja sekä irtisanomista, on mitätön sikäli kuin siinä säädetään tai sallitaan edellytyksiä, jotka asettavat toisten jäsenvaltioiden kansalaiset työntekijöinä eriarvoiseen asemaan.”

Kansallinen lainsäädäntö

4 Liittovaltion palveluksessa työskentelee Itävallassa kahdenlaisia työntekijöitä. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat virkamiehet (Beamte), jotka nimitetään virkaansa hallinnollisella määräyksellä, jotka eivät ole työsopimussuhteessa julkisyhteisöön ja joilla on periaatteessa oikeus pysyä virassaan eläkeikään asti. Virkamiesten asema määräytyy erityislakien perusteella. Toisen ryhmän, josta on kysymys pääasiassa, muodostavat julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevat työntekijät, jotka otetaan palvelukseen yksityisoikeudellisella työsopimuksella. Heidän asemaansa säännellään VBG:llä.

- 5 VBG:n 5 §:n 1 momentin nojalla kyseistä lakia sovelletaan kaikkeen henkilöstöön, joka on työsopimussuhteessa liittovaltioon. VBG:n ensimmäinen osa ja erityisesti sen 8 a—26 § sisältävät kyseisen henkilöstön palkkausta koskevat yleiset säännökset.
- 6 VBG:n 37 §:n 1 momentin mukaan julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevat opettajat ja siten henkilöt, jotka on työsopimuksen perusteella palkattu opetus-tehtäviin kouluissa, oppilaitoksissa, opiskelija-asuntoloissa, sokeiden tai kuuromykkien laitoksissa tai muissa vastaavissa laitoksissa, kuuluvat kyseisen lain henkilölliseen soveltamisalaan. VBG:n 51 §:n 1 momentista ilmenee, että sama koskee julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevia assistentteja.
- 7 VBG:n I jaksossa ja erityisesti sen 11 §:ssä säädetään palkkaluokassa I työskentelevän täysiaikaisen julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevan henkilöstön palkkauksesta siten, että se jakautuu 21 ikälisään. VBG:n 19 §:n 1 momentin mukaan julkisyhteisöön työsopimussuhteessa oleva työntekijä saa kahden vuoden välein silloista ikälisäänsä välittömästi seuraavan ikälisän.
- 8 Viitepäivämäärä, joka on ikälisän saamisen kannalta relevantti päivämäärä, määräytyy VBG:n 26 §:n mukaan. Kyseisessä säännöksessä säädettiin pääasiaan liittyvien tosiseikkojen tapahtumahetkellä seuraavaa:
- ”1. Viitepäivämäärä ikälisän saamista varten lasketaan ennen 18 vuoden iän täyttämistä täytettyjä työskentelykausia lukuun ottamatta ja ellei 4—8 momentissa säädettyistä rajoituksista muuta johdu siten, että palveluseuranta päivää katsotaan edeltävän

1. jäljempänä 2 momentissa mainitut kaudet kokonaisuudessaan,

2. jäljempänä 2 momentin 1 kohdan a ja b alakohdassa ja 4 kohdan e ja f alakohdassa mainituista kausista puolet, kun työskentelyaika on ollut vähintään puolet täysaikaisten työntekijöiden työskentelyajasta,

3. muut kaudet,

a) jotka täyttävät 3 momentissa säädetyt edellytykset, kokonaisuudessaan,

b) jotka eivät täytä 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä, ja siltä osin kuin ne eivät ylitä kolmea vuotta, puolesta määrästään.

2. Edellä 1 momentin 1 kohdan mukaisesti palvelukseentulopäivää katsotaan edeltävän

1. sellaisen työskentelykauden, jonka aikana on työskennelty vähintään puolet täysaikaisen työskentelyn kestosta

a) alueellisen julkisyhteisön palveluksessa tai

b) opetustehtävissä

aa) koulussa, yliopistossa tai kotimaisessa julkisessa korkeakoulussa,
tai

bb) kuvataideakatemiassa, taikka

cc) valtion hyväksymässä yksityiskoulussa

— —

4. seuraavien työskentelykausien kesto

— —

e) työskentely tai koulutus kotimaisessa alueellisessa julkisyhteisössä edellyttäen, että se kuuluu Arbeitsmarktförderungsgesetzissä (laki työmarkkinoilla sovellettavista tukitoimista, Bundesgesetzblatt, jäljempänä BGBl., nro 31/1966) tarkoitettujen työmarkkinapoliittisten tukitoimien alaan ja että kyseisen toiminnan kesto on vähintään puolet täysaikaisen työntekijän työskentelyn kestosta,

f) työskentely, joka kestoltaan vastaa vähintään puolta täysaikaisesta työskentelystä ja joka on suoritettu työsuhteessa, jonka toisena oikeudellisena sopimuspuolena on kansallinen yliopisto tai muu kansallinen korkeakoulu, kuvataideakatemia, tiedeakatemia, Itävallan kansallis-

kirjasto tai muu Forschungsorganisationsgesetzissa (tutkimuksen organisointia koskeva laki, BGBl. nro 341/1981) tarkoitettu tieteellinen laitos taikka kansallinen museo;

3. Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettut kaudet, joiden kuluessa julkisyhteisöön työsopimussuhteessa oleva työntekijä on työskennellyt tai opiskellut, voidaan yleisen edun nimissä ottaa kokonaisuudessaan huomioon liittokanslerin luvalla edellyttäen, että kyseisellä työskentelyllä tai opiskelulla on erityinen merkitys julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevan työntekijän menestyksekkään sijoittamisen kannalta. Tällaiset kaudet on kuitenkin otettava kokonaisuudessaan huomioon ilman, että liittokanslerin lupaa tarvittaisiin, kun

1. kyseiset työskentelykaudet on ensimmäisen virkkeen tai muun säädöksen vastaavanlaisen säännöksen nojalla otettu jo kokonaisuudessaan huomioon sellaisen palvelukseen tuloa välittömästi edeltävän palvelussuhteen osalta, jossa palvelukseenottajana on ollut liittovaltio, ja

2. julkisyhteisöön työsopimussuhteessa oleva työntekijä hoitaa uuden työsuhteen alkaessa samanlaista toimea kuin ennen.

— — ”

9 VBG:n 26 §:ää muutettiin BGBl:n nrossa 297/1995 julkaistulla muutoksella. Muutos tuli voimaan 1.5.1995. Tätä päivämäärää edeltävässä versiossaan kyseisen lain 26 §:n 1 momentin a kohdassa säädettiin, että pykälän 2 momentissa (jota ei muutettu) tarkoitettut kaudet oli otettava kokonaisuudessaan huomioon ja että 26 §:n 1 momentin b kohdan mukaisesti muut kaudet oli otettava

huomioon puolesta määrästään. Säännöksen 3 momentissa, joka muuten säilyi ennallaan, viitattiin 1 momentin b kohdan säännöksiin.

10 Arbeits- und Sozialgerichtsgesetzin (työ- ja sosiaaliasiain tuomioistuimia koskeva laki; jäljempänä ASGG) 54 §:n 2—4 momentissa säädetään seuraavaa:

”2) Sellaiset työnantajien ja työntekijöiden etujärjestöt, joilla on kelpoisuus työehtosopimusten tekemiseen (ArbVG:n 4—7 §), voivat esittää toimintalallaan toista vastaavaa järjestöä vastaan Oberster Gerichtshofissa hakemuksen, jossa vaaditaan sellaisten oikeuksien tai oikeussuhteiden olemassaolon tai puuttumisen vahvistamista, jotka koskevat tosiseikastoa, joka ei liity nimenomaisesti kehenkään määrättyyn henkilöön. Tällaisen hakemuksen kohteena täytyy olla aineellisoikeudellinen kysymys, joka koskee ASGG:n 50 §:ssä määriteltyjä työriitoja, joilla on merkitystä vähintään kolmen työnantajan tai työntekijän kannalta.

3) Hakemus annetaan tiedoksi hakijan osoittamalle vastapuolelle; vastapuolen on esitettävä huomautuksensa neljän viikon kuluessa. Tämän määräajan kuluessa muut työnantajien tai työntekijöiden etujärjestöt, joilla on kelpoisuus työehtosopimusten tekemiseen, voivat toimintalallaan esittää hakemusta koskevia huomautuksia.

4) Oberster Gerichtshof ratkaisee hakemuksen yksinkertaisessa jaostossa (11 §:n 1 momentti) hakijan sille esittämän tosiseikaston perusteella. Päätös annetaan tiedoksi kaikille menettelyyn osallisille etujärjestöille, joilla on kelpoisuus tehdä työehtosopimuksia.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 11 Pääasian hakijana oleva Gewerkschaftsbund on ammatillinen etujärjestö, joka edustaa muun muassa julkisen sektorin palkansaajia.
- 12 Pääasian vastapuoli on Itävallan tasavalta julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevien opettajien ja assistenttien työnantajana.
- 13 Julkisten palvelujen valtiosihteeri hylkäsi 13.12.1996 päivätyllä kirjeellä Gewerkschaftsbundin esittämän vaatimuksen siitä, että VBG:n 26 §:n mukaisesti otettaisiin huomioon ne työskentelykaudet, jotka julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevat opettajat ja assistentit ovat ennen palvelukseen tuloaan täyttäneet muissa jäsenvaltioissa.
- 14 Sen viitepäivämäärän vahvistamisen osalta, jonka avulla määritetään julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevan työntekijän virkaikä ja siten palkkauksen taso, VBG:n 26 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, että sellaiset aikaisemmat työskentelykaudet, jotka on täytetty Itävallan julkishallinnossa, julkisessa oppilaitoksessa tai valtion hyväksymässä yksityisessä oppilaitoksessa, otetaan automaattisesti kokonaisuudessaan huomioon sitä päivää, jolloin asianomainen otetaan palvelukseen julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevana työntekijänä, edeltävänä työskentelynä.
- 15 Sitä vastoin muut työskentelykaudet, eli työskentelykaudet muussa jäsenvaltiossa tai Itävallassa sellaisessa laitoksessa, jota ei ole mainittu VBG:n 26 §:n 2 momentissa, otetaan kokonaisuudessaan huomioon vain, jos yleinen etu niin vaatii ja jos toimivaltaiset viranomaiset antavat tähän luvan. Tämä lupa annetaan ainoastaan silloin, kun kyseisillä työskentelykausilla on ”erityinen merkitys julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevan työntekijän menestyksekkään sijoittamisen kannalta”. Jos työskentelykaudet eivät täytä näitä edellytyksiä, ne otetaan

huomioon puolesta määrästä, jos Itävallan julkisyhteisöön työsopimus-suhteessa olevan työntekijän työskentely on alkanut viimeistään 30.4.1995 (VBG:n 26 §:n 3 momentin ennen 1.1.1995 voimassa olleen version mukaan). Jos työskentely on alkanut mainitun päivämäärän jälkeen, kyseiset työskentelykaudet otetaan huomioon puolesta määrästä niiltä osin kuin niiden yhteenlaskettu kesto ei ylitä kolmea vuotta (VBG:n 26 §:n 3 momentin pääasian tapahtuma-aikaan voimassa ollut versio).

- 16 Gewerkschaftsbund saattoi 14.7.1997 päivätyllä hakemuksella vireille ASGG:n 54 §:n 2 momentin nojalla asian, joka koskee tiettyjen pääasian vastapuolen palveluksessa olevien opettaja- ja assistenttiryhmien asemaa. Hakija vaatii Oberster Gerichtshofin toteavan, että viimeksi mainituilla on oikeus siitä alkaen, kun heidät on luokiteltu asiaankuuluvaan palkkaluokkaan ja kuitenkin aikaisintaan 1.1.1994 alkaen oikeus siihen, että heidän osaltaan otetaan huomioon kaikki työskentelykaudet, jotka he ovat työskennelleet nykyiseen Euroopan unioniin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvissa valtioissa opetustehtävissä julkisissa tai valtion hyväksymissä kouluissa, korkeakouluissa tai yliopistoissa sekä valtion tai muiden itävaltalaisiin julkisyhteisöihin rinnastettavien julkisyhteisöjen palveluksessa. Nämä työskentelyjaksot on Gewerkschaftsbundin mukaan otettava huomioon VBG:n 26 §:ssä vahvistettujen sellaisten periaatteiden mukaisesti, joita sovelletaan työskentelykausiin, jotka edeltävät itävaltalaisen julkishallintojen palveluksessa tai opetuslalla Itävallassa täytettyjä työskentelykausia.
- 17 Itävallan tasavalta väittää sitä vastoin, että VBG:n 26 §:n säännön avulla voidaan ottaa huomioon eri jäsenvaltioiden julkishallintojen erilaiset työskentelymuodot, että se on näin ollen yhteensopeltuva suhteellisuusperiaatteen kanssa ja lisäksi välttämätön sellaisen erityisjärjestelmän ylläpitämisen kannalta, jota julkishallinnossa sovelletaan ylennystä ja palkkausta koskeissa asioissa.
- 18 Oberster Gerichtshof toteaa, että ASGG:n 54 §:n 2—4 momentissa säädettyä menettelyä ei ole pidettävä varsinaisena tuomioistuinmenettelynä. Kysymys on sen mukaan pikemminkin oikeudellisesta lausunnosta, joka on puettu tuomioistuinratkaisun kaapuun.

- 19 Vapaan liikkuvuuden periaatteen osalta Oberster Gerichtshof toteaa, ettei yhteisöjen tuomioistuin ole koskaan ratkaissut samanlaista asiaa, koska VBG:n 26 §:n mukaan aikaisempia, muissa jäsenvaltioissa täytettyjä työskentelykausia ei jätetä järjestelmällisesti huomioon ottamatta, vaan ne voidaan ottaa kokonaisuudessaan huomioon toimivaltaisten viranomaisten luvalla.
- 20 Koska Oberster Gerichtshof totesi asian ratkaisemisen edellyttävän yhteisön lainsäädännön tulkintaa, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kolme ennakkoratkaisukysymystä:

”1) Voidaanko Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta pyytää perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisua sellaisessa menettelyssä, jossa Oberster Gerichtshofilta pyydetään ensimmäisenä ja viimeisenä oikeusasteena päätöstä yhden asianosaisen esittämän, todeksi oletetun ja kehenkään nimenomaisesti määritellyyn henkilöön liittymättömän tosiseikaston perusteella ja jossa Oberster Gerichtshof päätöksellään vahvistaa asianosaisen hakemuksesta tiettyjen sellaisten työoikeudellisten oikeuksien tai oikeussuhteiden olemassaolon tai puuttumisen, jotka asianosaisen todeksi oletettujen väitteiden mukaan ovat merkityksellisiä vähintään kolmen työnantajan tai työntekijän kannalta?

Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä:

- 2) Onko EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan tai yhteisön oikeuden jonkin muun oikeussäännön, esimerkiksi neuvoston asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan, vastaista se, että luokiteltaessa vastapuoleen työsuhteessa olevia opettajia ja assistentteja kulloiseenkin palkkaluokkaan ikälisän saamispäivä on vahvistettu siten, että kaikki sellaiset työskentelykaudet, jotka kyseinen henkilö on työskennellyt niin, että hänen työaikansa on vähintään puolet täyspäiväisten työntekijöiden työajasta, kotimaisten julkisyhteisöjen palve-

luksessa tai opetustehtävissä kotimaisessa julkisessa koulussa, yliopistossa, korkeakoulussa tai kuvataideakatemiassa taikka valtion hyväksymässä yksityiskoulussa, otetaan kokonaisuudessaan huomioon palvelukseenottamispäivää edeltävänä työkokemuksena, kun taas työskentelykaudet muiden jäsenvaltioiden vastaavien elinten palveluksessa otetaan kokonaisuudessaan huomioon vain valtiovarainministerin luvalla sillä edellytyksellä, että kyseisellä työskentelyllä on julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevan työntekijän menestyksekkään sijoittamisen kannalta erityinen merkitys, ja muissa tällaisissa tapauksissa niin, että jos työsuhde on alkanut ennen 1.5.1995, huomioon otetaan vain puolet työskentelykaudesta, ja jos työsuhde on alkanut tämän jälkeen, huomioon otetaan puolet tällaisesta työskentelykaudesta sillä lisäedellytyksellä, että työskentelykauden enimmäispituus ei voi ylittää kolmea vuotta?

Jos vastaukset ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen ovat myöntäviä:

- 3) Onko työskentelykaudet edellä mainittuihin kotimaisiin elimiin verrattavissa olevissa muiden jäsenvaltioiden elimissä otettava huomioon ilman mitään ajallisia rajoituksia?”

Tutkittavaksi ottaminen

- 21 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy pääasiallisesti, onko se ASGG:n 54 §:n 2—5 momentin mukaisia tehtäviä suorittaessaan perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin ja siten kelpoinen esittämään ennakkoratkaisukysymyksen.
- 22 Oberster Gerichtshof viittaa tältä osin erityisesti asiassa 104/79, Foglia, 11.3.1980 annettuun tuomioon (Kok. 1980, s. 745; Kok. Ep. V, s. 73) ja

asiassa 244/80, Foglia, 16.12.1981 annettuun tuomioon (Kok. 1981, s. 3045; Kok. Ep. VI, s. 251) todeten, että perustamissopimuksen 177 artiklassa ei ole annettu yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi antaa lausuntoja yleisluonteisista tai hypoteettisista kysymyksistä, vaan ainoastaan toimivalta vastata kysymyksiin, jotka liittyvät objektiiviseen tarpeeseen saada hyödyllinen vastaus vireillä olevassa konkreettisesti oikeusriidassa.

23 Alustavasti on todettava, ettei mikään osoita pääasian olevan hypoteettinen tai keinotekoinen. Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamiseen liittyvät epäilykset johtuvat sen menettelyn erityispiirteistä, jota kansallisessa tuomioistuimessa käydään ASGG:n 54 §:n 2—5 momentin nojalla.

24 Tältä osin on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista, että arvioitaessa sitä, onko ennakkoratkaisua pyytävä toimielin perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, mikä on yksinomaan yhteisön oikeuden mukaan ratkaistava kysymys, yhteisöjen tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa kyseisen toimielimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus (ks. mm. asia 61/65, Vaassen-Göbbels, tuomio 30.6.1966, Kok. 1966, s. 377, 394 ja 395; Kok. Ep. I, s. 263; asia C-111/94, Job Centre, tuomio 19.10.1995, Kok. 1995, s. I-3361, 9 kohta; asia C-54/96, Dorsch Consult, tuomio 17.9.1997, Kok. 1997, s. I-4961, 23 kohta ja yhdistetyt asiat C-110/98—C-147/98, Gabalfrisa ym., tuomio 21.3.2000, Kok. 2000, s. I-1577, 33 kohta).

25 Kansalliset tuomioistuimet voivat sitä paitsi pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua ainoastaan silloin, kun niissä on vireillä oikeusriita ja kun niissä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen (ks. muun muassa asia C-134/97, Victoria Film, tuomio 12.11.1998, Kok. 1998, s. I-7023, 14 kohta).

26 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 37 kohdassa toteaa, on katsottava selvitetyn, että Oberster Gerichtshof täyttää institutionaalisella tasolla kaikki ne

edellytykset, joiden perusteella tiettyä toimielintä pidetään perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena. Se on nimittäin lakisääteinen ja riippumaton ja harjoittaa tehtävänsä pysyvästi.

- 27 ASGG:n 54 §:ssä säädetyn menettelyn ominaispiirteiden osalta on aluksi todettava, että useimmat kyseisen menettelyn piirteistä ovat ominaisia lainkäytölle. ASGG:n 54 §:n 2—5 momentissa tarkoitettu Oberster Gerichtshofin tuomiovalta on pakollista siten, että jompikumpi riidan asianosaisista voi saattaa asian Oberster Gerichtshofin käsiteltäväksi riippumatta toisen asianosaisen vastalauseista. Menettely on lakisääteinen ja kontradiktorinen, ja asianosaiset määrittävät sen laajuuden.
- 28 Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee lisäksi, ettei kyseinen menettely aiheuta sitä, että Oberster Gerichtshofin käsiteltäväksi saatettaisiin puhtaasti hypoteettisia kysymyksiä. ASGG:n 54 §:n 2 momentissa nimittäin edellytetään, että jotta asia voidaan tämän säännöksen nojalla saattaa kyseisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, työnantaja- tai työntekijäjärjestön esittämän hakemuksen täytyy koskea sellaista aineellis-oikeudellista kysymystä, jolla on merkitystä vähintään kolmen työnantajan tai työntekijän kannalta. Oberster Gerichtshof on lisäksi todennut, että työnantaja- ja työntekijäjärjestöt voivat kyseisessä menettelyssä esittää sille ainoastaan todella tyypillisiä ja yleismerkityksellisiä tosiseikkoihin liittyviä kysymyksiä, ja täsmentänyt, ettei sillä ole toimivaltaa ottaa abstraktisti kantaa sellaisiin yleisluonteisiin oikeudellisiin kysymyksiin, joilla ei ole yhteyttä riittävän konkreettisiin todellisiin tilanteisiin.
- 29 Kyseessä olevalla menettelyllä on tosin myös sellaisia piirteitä, jotka eivät ole samalla lailla lainkäytölle tyypillisiä kuin kahdessa edeltävässä kohdassa mainittu, kuten se, että Oberster Gerichtshof ei ratkaise riitoja, jotka koskevat konkreettista asiaa ja yksilöityjä ihmisiä; että sen täytyy perustaa oikeudellinen arviointinsa hakijan esittämiin väitteisiin ilman muuta tutkimusta; että päätös on luonteeltaan vahvistuspäätös ja että oikeutta käydään kollektiivisesti. Silti voidaan katsoa, että menettelyn tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen.

- 30 Lopullinen päätös lisäksi sitoo asianosaisia, jotka eivät voi esittää uutta hake-
 musta saadakseen vahvistuspäätöksen, joka koskisi samaa tosiseikastoa ja jonka
 yhteydessä nostettaisiin esiin samoja oikeuskysymyksiä. Menettelyn tarkoi-
 tuksena on myös toimia ratkaisevana suunnannäyttäjänä yksittäisiä työnantajia
 ja työntekijöitä koskevia vastaavia oikeudenkäyntejä varten. ASGG:n 54 §:n
 5 momentin mukaan rinnakkaisen kanteen nostamisen määräaikaa lykätään näin
 ollen niiden oikeuksien ja oikeussuhteiden osalta, jotka ovat ASGG:n 54 §:n
 2 momentin mukaisen menettelyn kohteena.
- 31 Edellä esitetystä seuraa, että ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.
- 32 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että suorittaessaan ASGG:n
 54 §:n 2—5 momentin mukaista tehtävänsä Oberster Gerichtshof on perus-
 tamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin.

Toinen kysymys

- 33 Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää pääsääntöi-
 sesti, onko perustamissopimuksen 48 artiklan ja asetuksen 7 artiklan 1 ja
 4 kohdan kanssa ristiriidassa VBG:n 26 §:n kaltainen kansallinen säännös, joka
 koskee edeltävien työskentelykausien huomioon ottamista määritettäessä julkis-
 yhteisöön työsopimussuhteessa olevien opettajien ja assistenttien palkkausta, kun
 muissa jäsenvaltioissa täytettyjä työskentelykausia koskevat vaatimukset ovat
 tiukempia kuin ne, joita sovelletaan sellaisiin työskentelykausiin, jotka on täy-
 tetty asianomaisen jäsenvaltion vastaavissa laitoksissa.

- 34 Julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevan työntekijän uralla etenemisen ja siten palkan määrittämiseksi VBG:n 26 §:ssä säädetään sellaisten edeltävien työskentelykausien huomioon ottamisesta, jotka on täytetty itävaltalaisen julkisyhteisön tai Itävallassa sijaitsevan oppilaitoksen palveluksessa. Muussa jäsenvaltiossa kuin Itävallassa täytetyt työskentelykaudet otetaan kuitenkin kokonaisuudessaan huomioon ainoastaan, jos yleinen etu niin vaatii ja toimivaltaiset viranomaiset antavat tähän luvan.
- 35 Aluksi on tarkasteltava Itävallan tasavallan väitettä, jonka mukaan julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevat opettajat ja assistentit kuuluvat perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun julkishallinnon palvelussuhteiden käsitteen alaan.
- 36 Perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdassa vahvistettu poikkeus, jonka mukaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset eivät koske julkishallinnon palvelussuhteita, koskee ainoastaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisten pääsyä tiettyihin julkishallinnon palvelussuhteisiin (asia C-248/96, Grahame ja Hollanders, tuomio 13.11.1997, Kok. 1997, s. I-6407, 32 kohta ja asia C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou, tuomio 15.1.1998, Kok. 1998, s. I-47, 13 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseistä poikkeusta ei sovelleta opettajan tai assistentin tehtäviin (ks. asia 66/85, Lawrie-Blum, tuomio 3.7.1986, Kok. 1986, s. 2121, 28 kohta; Kok. Ep. VIII, s. 687; asia C-4/91, Bleis, tuomio 27.11.1991, Kok. 1991, s. I-5627, 7 kohta ja asia C-473/93, komissio v. Luxemburg, tuomio 2.7.1996, Kok. 1996, s. I-3207, 33 kohta).
- 37 Pääasia ei kuitenkaan koske pääsyä julkishallinnon palvelussuhteisiin, vaan ainoastaan opettajien ja assistenttien virkaiän määrittämistä heidän palkkauksensa laskemista varten. Kun jäsenvaltio on päästänyt muiden jäsenvaltioiden kansalaisia julkishallintonsa tehtäviin, perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdalla ei voida perustella mitään syrjivää toimenpidettä palkkauksen tai muiden palvelussuhteen ehtojen osalta (ks. mm. asia 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974, Kok. 1974, s. 153, 4 kohta; Kok. Ep. II, s. 219).

- 38 Edellä esitetystä seuraa, ettei 48 artiklan 4 kohtaa sovelleta pääasian olosuhteisiin. Näin ollen on tutkittava, voiko VBG:n 26 §:n kaltainen säännös loukata perustamissopimuksen 48 artiklassa ja asetuksen 7 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädettyä syrjintäkiellon periaatetta.
- 39 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 48 artiklassa ei kielletä pelkästään kansalaisuuteen perustuvaa ilmeistä syrjintää, vaan myös kaikki piilevät syrjinnän muodot, joissa muita erotteluperusteita soveltamalla tosiasiallisesti päädytään samaan lopputulokseen (ks. mm. asia C-419/92, Scholz, tuomio 23.2.1994, Kok. 1994, s. I-505, 7 kohta ja asia C-237/94, O'Flynn, tuomio 23.5.1996, Kok. 1996, s. I-2617, 17 kohta).
- 40 Kansallisen oikeuden säännöstä on pidettävä välillisesti syrjivänä, jos sen vaikutukset kohdistuvat ominaislaatussa vuoksi enemmän siirtotyöläisiin kuin kotimaisiin työntekijöihin ja jos säännös sen vuoksi sisältää vaaran erityisesti siirtotyöläisten joutumisesta huonompaan asemaan, eikä se ole perusteltu objektiivisten ja kyseisten työntekijöiden kansalaisuudesta riippumattomien perusteiden nojalla ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään (ks. em. asia Flynn, tuomion 19 ja 20 kohta).
- 41 Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että tietyt kansalliset säännökset, joissa kiellettiin ottamasta huomioon aikaisemmat, muiden jäsenvaltioiden julkishallinnossa täytetyt työskentelykaudet, olivat perusteettoman välillisen syrjinnän muoto ja perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdan vastaisia (ks. em. asia Scholz, tuomion 11 kohta, em. asia Schöning-Kougebetopoulou, tuomion 23 kohta ja asia C-187/96, komissio v. Kreikka, tuomio 12.3.1998, Kok. 1998, s. I-1095, 21 kohta).
- 42 Toisin kuin ne kansalliset säännökset, jotka johtivat edellisessä kohdassa mainittuihin tuomioihin, VBG:n 26 §:ssä ei kielletä ottamasta huomioon aikaisempia, muissa jäsenvaltioissa täytettyjä työskentelykausia.

- 43 Tällaiset kaudet otetaan kuitenkin kokonaisuudessaan huomioon ainoastaan, jos yleinen etu niin vaatii ja jos toimivaltaiset viranomaiset antavat tähän luvan. Tämä lupa myönnetään ainoastaan sillä edellytyksellä, että kyseisillä kausilla on julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevan opettajan tai assistentin ”menestyksekkään sijoittamisen kannalta erityinen merkitys”. Itävallassa täytettyjen työskentelykausien huomioonottamiselle ei kuitenkaan ole asetettu tällaista edellytystä.
- 44 Tästä seuraa, että VBG:n 26 §:ssä asetetaan tiukempia edellytyksiä muualla kuin Itävallassa täytetyille työskentelykausille, mikä koituu sellaisten siirtotyöläisten vahingoksi, jotka ovat suorittaneet osan työurastaan muissa jäsenvaltioissa. Kyseinen pykälä voi näin ollen loukata perustamissopimuksen 48 artiklassa ja asetuksen 7 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädettyä syrjäntäkiellon periaatetta.
- 45 Itävallan hallitus väittää kuitenkin, että kyseiset vapaan liikkuvuuden rajoitukset voidaan perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä ja että ne ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia.
- 46 Itävallan hallitus väittää tältä osin, että Itävallan perustuslain 21 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä säädetyllä homogeniteettiperiaatteella varmistetaan julkishallinnon työntekijöiden vapaa liikkuvuus Itävallan alueella. Tämä vapaa liikkuvuus estyisi, jos siirtyminen tietystä julkishallinnon yksiköstä toiseen ei olisi taloudellisesti mielekäästä. Asianomaisen henkilöstön palkkausjärjestelmän tarkoituksena on sitä paitsi palkita kyseisten työntekijöiden uskollisuus. Samaa järjestelmää ei kuitenkaan voida ulottaa muissa jäsenvaltioissa täytettyihin työskentelykausiin, koska jäsenvaltioiden julkishallinnot eivät ole integraatioprosessin nykyisessä vaiheessa vielä toisiinsa sidoksissa samalla tavalla kuin Itävallan alueelliset julkisyhteisöt ja koska ne ovat ominaispiirteiltään hyvin erilaiset.

- 47 Aluksi on todettava, että ammatillisen liikkuvuuden lisäämistä Itävallan julkishallinnossa koskeva tavoite ei edellytä siirtotyöläisten liikkuvuuteen kohdistuvaa syrjivää poikkeusta.
- 48 Seuraavaksi on todettava, että Itävallan ja muiden jäsenvaltioiden julkishallintojen eroilla ei voida perustella eroa niissä edellytyksissä, jotka koskevat aikaisempien työskentelykausien huomioonottamista. Tällaisilla eroilla ei etenkin voida selittää sitä, miksi muussa jäsenvaltiossa kuin Itävallassa täytetyllä työskentelykaudella on oltava erityinen merkitys asianomaisen työntekijän sijoittamisen kannalta; kyseinen edellytys ei koske Itävallassa täytettyjä työskentelykausia.
- 49 Sen väitteen osalta, joka koskee asianomaisen henkilöstön palkitsemiseen liittyvää tavoitetta, on katsottava, että ottaen huomioon VBG:n 26 §:n 2 momentissa tarkoitettujen työnantajien monilukuisuus, palkkausjärjestelmän tarkoituksena on mahdollisimman suuri liikkuvuus oikeudellisesti erillisten työnantajien välillä, eikä tarkoituksena siis ole palkita tietyn työntekijän uskollisuutta tiettyä työnantajaa kohtaan.
- 50 Edellä esitetystä seuraa, että VBG:n 26 § ei missään tapauksessa ole oikeassa suhteessa siihen päämäärään, johon Itävallan hallitus on vedonnut.
- 51 Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että perustamissopimuksen 48 artiklan ja asetuksen 7 artiklan 1 ja 4 kohdan kanssa ristiriidassa on VBG:n 26 §:n kaltainen kansallinen säännös, joka koskee aikaisempien työskentelykausien huomioonottamista määritettäessä julkisyhteisöön työ sopimussuhteessa olevien opettajien ja assistenttien palkkausta, kun muissa jäsenvaltioissa täytettyjä työskentelykausia koskevat vaatimukset ovat tiukempia kuin ne, joita sovelletaan asianomaisen jäsenvaltion vastaavissa laitoksissa täytettyihin työskentelykausiin.

Kolmas kysymys

- 52 Kolmannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää pääasiallisesti, onko jäsenvaltion silloin, kun sen on määrittäessään julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevien opettajien ja assistenttien palkkausta otettava huomioon sellaisen työskentelyn kesto, joka on suoritettu VBG:n 26 §:n 2 momentissa lueteltuja itävaltalaisia laitoksia vastaavissa muiden jäsenvaltioiden laitoksissa, otettava tällaiset työskentelykaudet huomioon ilman ajallista rajoitusta.
- 53 Kysymyksen tarkoituksena on selvittää, onko kyseisen henkilöstön ennen Itävallan liittymistä Euroopan unioniin täyttämät työskentelykaudet otettava huomioon.
- 54 On todettava, ettei pääasia koske sellaisten yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien tunnustamista, jotka on väitetty hankitun ennen Itävallan tasavallan liittymistä Euroopan unioniin, vaan se koskee siirtotyöläisten nykyistä syrjivää kohtelua.
- 55 Asiakirja Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1), ei sisällä mitään siirtymämääräystä, joka koskisi perustamissopimuksen 48 artiklan ja asetuksen 7 artiklan 1 kohdan soveltamista. Näiden säännösten osalta on katsottava, että ne ovat välittömästi sovellettavia ja sitovia suhteessa Itävallan tasavaltaan siitä alkaen, kun se liittyi Euroopan unioniin, eli 1.1.1995 alkaen. Muista jäsenvaltioista lähtöisin olevat siirtotyöläiset voivat mainitun päivämäärän jälkeen vedota kyseisiin säännöksiin. Koska siirtymämääräyksiä ei ole, aikaisemmat työskentelykaudet on näin ollen välttämättä otettava huomioon.

- 56 Kolmanteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että silloin, kun jäsenvaltion on julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevien opettajien ja assistenttien palkkausta määrittäessään otettava huomioon sellaiset aikaisemmat työskentelykaudet, jotka on täytetty VBG:n 26 §:n 2 momentissa lueteltuja itävaltalaisia laitoksia vastaavissa muiden jäsenvaltioiden laitoksissa, tällaiset työskentelykaudet on otettava huomioon ilman ajallista rajoitusta.

Oikeudenkäyntikulut

- 57 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneelle Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Oberster Gerichtshofin 30.4.1998 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

- 1) Suorittaessaan Arbeits- und Sozialgerichtsgesetzin (työ- ja sosiaaliasiain tuomioistuintia koskeva laki) 54 §:n 2—5 momentin mukaista tehtävänsä

Oberster Gerichtshof on EY:n perustamissopimuksen 177 artiklassa (josta on tullut EY 234 artikla) tarkoitettu tuomioistuin.

- 2) EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 1 ja 4 kohdan kanssa ristiriidassa on vuoden 1948 Vertragsbedienstetengesetzin (julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevia työntekijöitä koskeva liittovaltion laki) 26 §:n kaltainen kansallinen säännös, joka koskee aikaisempien työskentelykausien huomioonottamista määritettäessä julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevien opettajien ja assistenttien palkkausta, kun muissa jäsenvaltioissa täytettyjä työskentelykausia koskevat vaatimukset ovat tiukempia kuin ne, joita sovelletaan asianomaisen jäsenvaltion vastaavissa laitoksissa täytettyihin työskentelykausiin.
- 3) Kun jäsenvaltion on julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevien opettajien ja assistenttien palkkausta määrittäessään otettava huomioon sellaiset aikaisemmat työskentelykaudet, jotka on täytetty vuoden 1948 Vertragsbedienstetengesetzin 26 §:n 2 momentissa lueteltuja itävaltalaisia laitoksia vastaavissa muiden jäsenvaltioiden laitoksissa, tällaiset työskentelykaudet on otettava huomioon ilman ajallista rajoitusta.

Edward

Jann

Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä marraskuuta 2000.

R. Grass

A. La Pergola

kirjaaja

viidennen jaosto puheenjohtaja