

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

ELEANOR SHARPSTON

16 päivänä joulukuuta 2010¹

1. Eurooppa-koulut ovat virallisia oppilaitoksia, joita Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitukset valvovat yhdessä. Niiden tavoitteena on antaa monikielistä ja monikulttuurista opetusta unionin toimielinten henkilöstön esikoulu-, peruskoulu- ja lukioikäisille lapsille. Eurooppa-kouluja on tällä hetkellä 14, ja niissä on yhteensä noin 22 500 oppilasta.²

2. Eurooppa-koulut perustuvat kahteen yleissopimukseen: Luxemburgissa 12.4.1957 allekirjoitettuun Eurooppa-koulujen perussääntöön³ ja Luxemburgissa 13.4.1962 tehtyyn Eurooppa-koulujen perustamista koskevaan pöytäkirjaan, joka liittyy Luxemburgissa 12.4.1957 allekirjoitettuun Eurooppa-koulujen perussääntöön⁴. Molemmat yleissopimukset tehtiin kuuden alkuperäisen jäsenvaltion välillä. Ne korvattiin 21.6.1994 Eurooppa-koulujen perussäännön määrittelevällä yleissopimuksella (jäljempänä yleissopimus).⁵ Tässä vaiheessa yhteisön

toimielimet tulivat kansainvälisten sopimusten osapuoliksi.⁶ Tällä hetkellä unionin toimielimet ja kaikki 27 jäsenvaltiota ovat yleissopimuksen sopimuspuolia.⁷

3. Yleissopimuksessa annetaan koulujen tarkoitusta ja organisaatiota koskevia määräyksiä. Siinä käsitellään muun muassa pedagogiikkaa, Eurooppa-koulujen järjestelmän institutionaalista rakennetta, sen hallintoelimiä ja yleissopimuksen tulkintaa ja soveltamista koskevien riitojen ratkaisua.

4. Lisäksi yleissopimuksen tavoitteena on varmistaa, että sopimuksen soveltamisalaan

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Eurooppa-koulut sijaitsevat seuraavissa maissa: viisi Belgiassa, kolme Saksassa, yksi Italiassa, kaksi Luxemburgissa, yksi Alankomaissa, yksi Espanjassa ja yksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

3 – Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, nide 443, s. 129.

4 – Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, nide 752, s. 267.

5 – EYVL L 212, s. 3.

6 – EY:n, Euratomin hyväksymisen jälkeen: Euroopan yhteisön ja Euroopan atomienergia-yhteisön valtuuttamisesta allekirjoittamaan ja tekemään yleissopimus Eurooppa-koulujen perussäännöstä 17.6.1994 tehty neuvoston päätös 94/557/EY (EYVL L 212, s. 1). Ks. myös 94/558/EHTY: Eurooppa-koulujen perussääntöä koskevan sopimuksen tekemisestä 17.6.1994 tehty komission päätös (EYVL L 212, s. 15).

7 – Yleissopimus tuli voimaan 1.10.2002.

kuuluville henkilöillä on riittävä oikeussuoja. Tätä varten on perustettu valituslautakunta.⁸

5. Nyt esillä olevassa asiassa tuodaan esiin tärkeä institutionaalinen kysymys. Onko valituslautakunta toimivaltainen esittämään unionin lainsäädäntöä koskevia kysymyksiä unionin tuomioistuimelle? Jos unionin tuomioistuin katsoo, että valituslautakunta on toimivaltainen esittämään tällaisia kysymyksiä, esillä olevassa asiassa esitetyt asiakysymykset edellyttävät yhdenvertaisen kohtelun ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta unionissa koskevien periaatteiden käsittelyä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yleissopimus

6. Yleissopimuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että ”-- Eurooppa-koulujen järjestelmä on oma järjestelmänsä; -- se on jäsenvaltioiden ja Euroopan yhteisöjen välistä yhteistyötä --”

7. Yleissopimuksen 1 artiklassa määrätään, että koulujen tehtävänä on tarjota yhteistä opetusta Euroopan yhteisöjen henkilöstön lapsille.

⁸ – Ks. yleissopimuksen 27 artikla, mainittu jäljempänä 13 kohdassa.

8. Yleissopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Opetusta antavat jäsenvaltioiden lähettämät tai nimittämät opettajat johtokunnan 12 artiklan 4 kohdan menettelymääräysten nojalla tekemien päätösten mukaisesti.”

9. Yleissopimuksen 7 artiklan mukaan kaikkien Eurooppa-koulujen yhteiset elimet ovat johtokunta, pääsihteeri, tarkastuslautakunnat ja valituslautakunta.

10. Yleissopimuksen 12 artiklassa todetaan, että johtokunta

”1) antaa pääsihteerien, koulujen johtajien ja opetushenkilökunnan toimintaa koskevat säännöt

--

4) a) päättää vuosittain tarkastuslautakuntien ehdotuksesta henkilöstötarpeista perustamalla tai lakkauttamalla virkoja. Se varmistaa, että paikat jaetaan tasapuolisesti jäsenvaltioiden kesken. Se ratkaisee hallitusten kanssa kysymykset, jotka liittyvät yläasteen ja lukion opettajien, ala-asteen opettajien ja koulun opinto-ohjaajien nimittämiseen ja

siirtämiseen. Henkilökunta säilyttää oikeutensa uralla etenemiseen ja eläkkeisiin kansallisten määräysten mukaisesti;

--”

11. Yleissopimuksen 25 artiklassa todetaan seuraavaa:

”Koulujen talousarvioon lasketaan mukaan:

1. jäsenvaltioiden osuudet siirretyn tai nimetyt henkilökunnan palkkojen maksusta sekä tarvittaessa johtokunnan yksimielisesti päättämät jäsenvaltioiden rahoitusosuudet.

--”

12. Yleissopimuksen 26 artiklassa todetaan seuraavaa: ”Ainoastaan euroopan yhteisöjen tuomioistuimen on toimivaltainen ratkaista sopimuspuolten väliset riidat, jotka koskevat tämän yleissopimuksen tulkintaa ja soveltamista ja joita ei ole voitu ratkaista johtokunnassa.”

13. Yleissopimuksen 27 artikla koskee valituslautakuntaa. Siinä määrätään seuraavaa:

”1. Tällä yleissopimuksella perustetaan valituslautakunta.

2. Kun kaikki hallinnolliset valitusmahdollisuudet on käytetty, valituslautakunnalla on yksinomainen toimivalta ensimmäisenä ja viimeisenä oikeusasteena, ratkaista riidat, jotka koskevat tämän yleissopimuksen soveltamista sopimuksen alaan kuuluviin henkilöihin hallinnollista ja avustavaa henkilökuntaa lukuun ottamatta ja jotka koskevat yleissopimuksen tai sellaisten sen nojalla annettuihin määräyksiin perustuvien toimien laillisuutta, joita johtokunta tai hallinnollinen lautakunta on heihin kohdistanut käyttäessään tähän yleissopimukseen perustuvaa toimivaltaansa. Kun riidat liittyvät rahoitukseen, valituslautakunnalla on rajoittamaton toimivalta.

Näihin menettelyihin liittyvistä ehdoista ja säännöistä määrätään tarpeen vaatiessa opetushenkilökunnan toimintaa koskevissa säännöissä tai tuntiopettajien työehdoissa tai koulujen yleissäännöissä.

3. Valituslautakunnan jäsenet ovat riippumattomia ja juridisesti päteviksi katsottuja henkilöitä.

Ainoastaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tätä tarkoitusta varten laatimalla listalla olevia henkilöitä voidaan nimetä valituslautakuntaan.

4. Johtokunta hyväksyy valituslautakunnan perussäännön yksimielisellä päätöksellä. *Valituslautakunnan perussääntö*⁹

Valituslautakunnan perussäännössä määrätään lautakunnan jäsenen lukumäärästä, menettelystä, jota johtokunta noudattaa nimetessään jäsenet, jäsenten toimikauden pituudesta sekä heitä koskevista rahoitusjärjestelyistä. Perussäännössä täsmennetään lautakunnan toimintatapa.

5. Valituslautakunta hyväksyy omat menettelysääntönsä, jotka sisältävät perussäännön soveltamiselle tarpeelliset määräykset.

Johtokunnan on hyväksyttävä menettelysääntöt yksimielisesti.

6. Valituslautakunnan tekemät päätökset sitovat riidan osapuolia, ja elleivät nämä pane päätöksiä täytäntöön, jäsenvaltiot saattavat ne täytäntöönpanokelpoisiksi kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.

7. Muut riidat, joiden osapuolena koulut ovat, kuuluvat kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan. Erityisesti niiden toimivalta siiviili- ja rikosoikeudellista vastuuta koskevis- sa asioissa jää tämän artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.”

14. Perussäännön 1 artiklassa todetaan, että valituslautakunta koostuu kuudesta jäsenestä, jotka nimitetään viisivuotiskaudeksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen laatimasta luettelosta. Heidän toimikautensa voidaan läh- tökohtaisesti uusia hiljaisella hyväksynnällä.

15. Perussäännön 2 artiklassa todetaan, että valituslautakunnan jäsenten on annettava seuraava vakuutus:

”Vannon – – että suoritan tehtäväni vilpittö- mästi, uskollisesti ja puolueettomasti ja että noudatan vaitiolovelvollisuutta.”¹⁰

16. Perussäännön 3 artiklassa määrätään, että valituslautakunnan jäsenet eivät saa harjoittaa sellaista poliittista, hallinnollista tai ammatillista toimintaa, joka ei sovi yhteen jäsenten riippumattomuuden ja puolueetto- muuden vaatimuksen kanssa.

17. Perussäännön 5 artiklassa todetaan, että valituslautakunnan jäsen voidaan erottaa

9 – Hyväksytty yleissopimuksen 27 artiklan 4 kohdan mukai- sesti ja johtokunnan hyväksymällä kirjallisella menettelyllä 22.4.2004 (jäljempänä perussääntö), saatavilla Eurooppa- koulujen verkkosivustolla.

10 – Ks. myös Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 2 artikla ja liitteessä I oleva 5 artikla (EUVL 2008, C 115, s. 210).

tehtävästään ainoastaan, jos muut jäsenet päättävät täysistunnossa jäsenistön kahden kolmasosan määräenemmistöllä, ettei hän enää täytä tehtävän edellytyksiä. Ennen erottamistaan jäsenellä on oikeus tulla kuulluksi valituslautakunnassa.

*Eurooppa-koulujen työsopimussuhteista henkilöstöä koskeva säännöstö (sovellettavissa 1. syyskuuta 1996)*¹³

19. Henkilöstöä koskevassa säännöstössä on määräykset Eurooppa-kouluihin lähetettyä henkilöstöä koskevista ehdoista.

20. Säännösten 45 artiklassa määrätään, että henkilöstön jäsenen palkka koostuu peruskuukausipalkasta, ylityökorvauksesta, perheellisistä ja muista lisistä.

*Eurooppa-koulujen valituslautakunnan työjärjestys*¹¹

21. Säännösten 47 artiklassa todetaan seuraavaa:

”1. Henkilöstön jäsenen palkka ilmoitetaan euroina.

18. Työjärjestys sisältää määräyksiä, jotka vastaavat tämän tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen kirjallisia ja suullisia menettelyjä koskevia määräyksiä. Näin ollen 9 artiklassa määrätään, että kaikki yhteydenpito osapuolen kanssa on tehtävä jollakin virallisista kielistä.¹² Työjärjestyksen 11 ja 12 artiklassa todetaan, että valituslautakunnan edessä toimivia osapuolia voivat edustaa asianajajat. Työjärjestyksen 14–19 artiklassa määrätään kirjallisesta menettelystä, johon kuuluu valitusten, huomautusten ja vastauksien esittäminen ja jota seuraa suullinen menettely.

– –

2. Palkka maksetaan henkilöstön jäsenen asemapaikan maan valuutassa.

Palkka, joka maksetaan muussa valuutassa kuin euroissa, lasketaan Euroopan yhteisöjen virkamiesten palkkaan sovellettavaa korjauskorrointia käyttämällä.

11 – Johtokunnan 1. ja 2.2.2005 pitämässä kokouksessa hyväksymä asiakirja (jäljempänä työjärjestys), saatavilla Eurooppa-koulujen verkkosivuilla.

12 – Yleissopimuksen liitteessä II luetellut kielet ovat seuraavat: tanska, hollanti, englanti, ranska, saksa, kreikka, italia, portugali ja espanja.

13 – Johtokunnan 20. ja 21.1.2009 pitämässä kokouksissa hyväksymä asiakirja (jäljempänä henkilöstöä koskeva säännöstö), saatavilla Eurooppa-koulujen verkkosivustolla.

3. Henkilöstön jäsenen palkkaan sovelletaan korjauskerrointa, joka voi olla alle, yli tai yhtä suuri kuin 100 % Euroopan yhteisöjen virkamiesten määrityistä ja tarkistetuista palkoista.”

b) Koulu maksaa tässä säännöstössä säädetyn palkan ja kaikkien kansallisten palkkasuoritusten vasta-arvojen, joista on vähennetty pakolliset sosiaaliturvamaksut, erotuksen.

22. Säännöstön 49 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1 Tämän luvun liitteen III määräysten mukaisesti – henkilöstön jäsenellä on oikeus palkkaluokkansa ja ikälisäportaansa mukaiseen palkkaan.”¹⁴

23. Kyseessä olevan riidan syntyhetkellä (huhtikuussa 2008) 49 artiklan 2 kohta kuuluu seuraavasti:

a) Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset maksavat henkilöstön jäsenelle kansalliset palkkasuoritukset ja ilmoittavat nämä maksetut summat koulun rehtorille siten, että maksun eri osatekijät on eritelty, mukaan lukien sosiaaliturvamaksut ja verot.

Vasta-arvo muunnetaan sen maan valuutaksi, missä henkilöstön jäsen hoitaa työtehtäviään, ja valuuttakurssina käytetään Euroopan yhteisöjen virkamiesten palkkoihin sovellettavaa valuuttakurssia.”

24. Säännöstön 49 artiklan 2 kohtaa muutettiin 1.7.2008 siten, että Eurooppa-koulut voivat tarvittaessa päivittää euron ja jäsenvaltioiden muiden virallisten valuuttojen välistä vaihtokurssia. Seuraavat kohdat lisättiin kyseiseen kohtaan:

”Näitä valuuttakursseja verrataan talousarvion toimeenpanossa sovellettaviin kuukausittaisiin valuuttakursseihin. Jos yhden tai useamman valuutan ero suhteessa tähän asti noudatettuun valuuttakurssiin on vähintään 5 %, valuuttakurssi päivitetään kyseisestä kuukaudesta alkaen. Ellei tätä rajaa saavuteta,

14 – Henkilöstöä koskevan säännöstön voimassa olevassa versiossa palkkaluokat on esitetty liitteessä IV. Kyseessä olevana ajankohtana Eurooppa-koulujen työsopimussuhteisen henkilöstön kuukausipalkkaluokat oli esitetty liitteessä III. Siksi olen tässä ratkaisuehdotuksessa viitannut liitteeseen III.

valuuttakurssit päivitetään viimeistään kuuden kuukauden kuluttua.

Artiklan 2 kohdassa määrätään, että valitus voidaan jättää valituslautakunnalle ainoastaan, jos hallinnollinen valitus 79 artiklan merkityksessä on aiemmin jätetty pääsihteerille ja valituksesta on tehty nimenomainen tai konkludenttinen hylkäävä päätös.

Jos vasta-arvo kalenterivuodelta on korkeampi kuin tässä säännöstössä määrätty palkka, henkilöstön jäsen on oikeutettu pitämään näiden kahden summan välisen erotuksen.”

--

25. Henkilöstöä koskevan säännösten 79 artiklassa todetaan, että hallintoa tai varainhoitoa koskevia päätöksiä vastaan voidaan tehdä hallinnollinen valitus, joka jätetään Eurooppa-koulujen pääsihteerille (jäljempänä pääsihteeri). Hallinnollisen valituksen tulee koskea asianosaiselle vastaisen toimen laillisuutta. Jos pääsihteeri ei vastaa hallinnolliseen valitukseen viiden kuukauden määräajassa hallinnollisen valituksen jättämisestä, se tarkoittaa valituksen konkludenttista hylkäämistä. Tällaisesta päätöksestä voidaan valittaa valituslautakunnalle.

Artiklan 5 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Tässä artiklassa tarkoitetut muutoksenhakuvalitukset käsitellään ja niistä tehdään päätökset valituslautakunnan laatiman työjärjestyksen mukaisesti.

26. Säännösten 80 artikla kuuluu seuraavasti:

”1. Valituslautakunta on yksin toimivaltainen ensimmäisenä ja viimeisenä asteena kaikissa koulujen toimielinten ja henkilöstön jäsenten välisissä kiistoissa, jotka koskevat vahinkoa aiheuttavan toimen laillisuutta --”

Valituslautakunnalle laadituilla valituksilla ei ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Lautakunta voi kuitenkin määrätä valituksen kohteena olevan toimen lykättäväksi, mikäli katsoo olojen vaativan sitä. Valituslautakunnan päätökset ovat lopullisia ja lainvoimaisia.”

*EY:n perustamissopimus*¹⁵

27. EY 12 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

”Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista.”

28. EY 39 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä.

2. Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.

15 – Koska pääasian oikeudenkäynti alkoi ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa, viittaa tuona ajankohtana voimassa olleisiin perustamissopimuksen määräyksiin. EY 12 artiklan määräykset ovat nyt SEUT 18 artiklassa; EY 39 ja EY 234 artiklan määräykset sisältyvät vastaavasti SEUT 45 ja SEUT 267 artiklaan. Ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa vuonna 1999 EY 234 artiklan määräykset olivat (joiltain osin erilaisina, mutta tällä ei ole merkitystä esillä olevassa asiassa) EY:n perustamissopimuksen 177 artiklassa ja myöhemmin EY 177 artiklassa. Luettavuuden parantamiseksi olen mukauttanut tällaisia viitteitä siten, että ne viittaavat niihin perustamissopimuksen artiklan numeroihin, joita sovellettiin silloin, kun pääasian oikeudenkäynti alkoi. Viittaukset yhteisöön vanhemmassa oikeuskäytännössä ja lainsäädännössä on tietenkin nyt tulkittava viittauksiksi Euroopan unioniin.

3. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin se sisältää oikeuden:

- a) hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä;
- b) liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella;
- c) oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi tämän valtion kotimaisten työntekijöiden työsuhdetta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti;
- d) työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle komission antamissa soveltamisasetuksissa säädetyin edellytyksin.

– –”

29. EY 234 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Yhteisön tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu:

- a) tämän sopimuksen tulkinnasta;

– –

Jos tällainen kysymys tulee esille jäsenvaltion tuomioistuimissa, tämä tuomioistuin voi, jos se katsoo, että kysymys on ratkaiseva, jotta se voi antaa päätöksen, pyytää yhteisön tuomioistuinta ratkaisemaan sen.

Jos tällainen kysymys tulee esille sellaisessa kansallisessa tuomioistuimissa käsiteltävänä olevassa asiassa, jonka päätöksiin ei kansallisen tuomioistuimen mukaan saa hakea muutosta, tämän tuomioistuimen on saatettava kysymys yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi.”

Tausta, tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

Palkan laskeminen

30. Henkilöstöä koskevan säännösten 49 artiklan 1 kohdassa määrätään, että kaikilla opettajilla on oikeus liitteessä III määriteltyyn kuukausipalkkaan euroina ilmaistuna.¹⁶

31. Palkka kuvaa Eurooppa-koulujen rakennetta siinä mielessä, että palkan maksamisesta vastaavat sekä jäsenvaltiot että koulut.

Näin ollen lähetetty opettaja saa edelleen kansallisen palkkansa (josta on vähennetty pakolliset verot ja sosiaaliturvamaksut) sinä aikana, kun hän työskentelee Eurooppa-koulussa.¹⁷ Kansallinen palkka muunnetaan euroiksi valuuttakurssia soveltamalla. Tämän jälkeen kansallisen palkan vasta-arvo vähennetään henkilöstöä koskevan säännösten liitteessä III määritetystä kuukausipalkasta. Näiden kahden välinen ero tunnetaan nimellä ”Eurooppa-lisä”, ja Eurooppa-koulu maksaa sen suoraan lähetetylle opettajalle unionin talousarviosta saaduilla varoilla.¹⁸ Eurooppa-lisä ja kansallinen palkka muodostavat yhdessä henkilöstöä koskevassa säännöstössä tarkoitettua opettajan peruspalkan.

32. Yksi euro vastasi 0,67215:tä Englannin puntaa (GBP) 1.7.2001. Englannin punta kuitenkin heikkeni merkittävästi suhteessa euroon lokakuusta 2007 alkaen. Yksi euro vastasi 0,71475:tä GBP 1.12.2007 ja 0,7866:ta GBP 1.6.2008. Näin ollen 1.7.2007–30.6.2008 Englannin punta oli menettänyt noin 7,4 prosenttia arvostaan suhteessa euroon.

33. Valuuttakurssi, jota käytettiin opettajien kansallisten palkkojen euron vasta-arvojen laskemiseen, määriteltiin vuosittain

16 – Kaikki viittaukset ovat liitteeseen III, sellaisena kuin se oli pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä: ks. edellä alaviite 14.

17 – Yleissopimuksen 25 artikla ja henkilöstöä koskevan säännösten 49 artiklan 2 kohdan a alakohta: ks. edellä 11 ja 23 kohta.

18 – Järjestelyitä selvitetään asiassa 44/84, Hurd, tuomio 15.1.1986 (Kok., s. 29, Kok. Ep. VIII, s. 385, 5 kohta).

1. heinäkuuta. Ennen henkilöstöä koskevan säännösten muuttamista heinäkuussa 2008, säännöstyössä ei ollut määräyksiä 1. heinäkuuta määritetyn valuuttakurssin väliaikaisista päivityksistä vuoden aikana tapahtuneiden valuuttakurssimuutosten huomioon ottamiseksi. Näin ollen käytössä ei ollut päivitysmekanismeja, jolla olisi voitu korjata Englannin punnan arvon merkittävä lasku suhteessa euroon lokakuun 2007 ja kesäkuun 2008 välisenä aikana.

34. Henkilöstöä koskevaa säännöstöä muutettiin 1.7.2008, ja väliaikaisia päivityksiä voidaan nyt tehdä, kun valuutan ero suhteessa aiemmin sovellettuun valuuttakurssiin on vähintään 5 prosenttia.¹⁹

Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

35. Miles ja 135 muuta opettajaa, jotka Yhdistynyt kuningaskunta oli lähettänyt Eurooppa-kouluihin, jättivät henkilöstöä koskevan säännösten 79 artiklan nojalla hallinnollisia valituksia pääsihteerille huhtikuusta 2008 lähtien. Näillä hallinnollisilla valituksilla he pyrkivät siihen, että heidän palkkansa Eurooppa-lisän laskemista muutettaisiin ja siten korvattaisiin Englannin punnan arvon

aleneminen suhteessa euroon lokakuun 2007 ja kesäkuun 2008 välisenä aikana. Pääsihteerin vahvisti 7.11.2008 päivätyllä kirjeellä, että hän oli hylännyt opettajien hallinnolliset valitukset. Opettajat valittivat 15.12.2008 pääsihteerin päätöksestä valituslautakunnalle.

36. Valittaja Robert Watson MacDonald jätti myös hallinnollisen valituksen pääsihteerille 9.5.2008. Myös hän valitti pääsihteerin päätöksestä valituslautakunnalle 9.1.2009.

37. Kaikki opettajien tekemät valitukset koskevat Eurooppa-lisän laskemista sellaisten brittiläisten opettajien osalta, jotka suorittavat tehtäviään euroalueeseen kuuluvissa jäsenvaltioissa sijaitsevilla kouluilla.

Ennakkoratkaisukysymyksiä koskeva pyyntö

38. Ennakkoratkaisukysymyksiä koskevassa pyynnössään valituslautakunta toteaa, että yleissopimuksen 26 artiklassa määrätään, että ainoastaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan sopimuspuolten väliset riidat, jotka koskevat tämän yleissopimuksen tulkintaa ja soveltamista ja joita ei ole voitu ratkaista johtokunnassa. Ei

19 – Ks. edellä 24 kohta.

kuitenkaan ole olemassa nimenomaista määräystä, jonka nojalla valituslautakunnalla olisi oikeutta pyytää tuomioistuimelta sen käsiteltävänä olevaa valitusta koskevia ohjeita.

39. Valituslautakunta korostaa, että sen tehtävänä on varmistaa, että lakia sovelletaan yhdenmukaisesti sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Sen valitusasiaa koskeva päätös sitoo riidan osapuolia. Jos nämä eivät pane päätöstä täytäntöön, jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat panna sen täytäntöön. Valituslautakunta on sitä mieltä, että kun otetaan huomioon tämä yleinen oikeudellinen asiayhteys (erityisesti sen velvollisuus varmistaa unionin lainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa), olisi paradoksaalista, jos katsottaisiin, ettei se ole toimivaltainen esittämään unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä EY 234 artiklan nojalla.

40. Näin ollen valituslautakunta haluaa esittää seuraavat ennakkoratkaisukysymykset unionin tuomioistuimelle:

”1) Onko EY 234 artiklaa tulkittava siten, että sen soveltamisalaan kuuluu Eurooppa-koulujen valituslautakunnan kaltainen lainkäyttöelin, joka on perustettu Eurooppa-koulujen perussäännön määrittelevän yleissopimuksen 27 artiklassa, ja onko sen näin ollen siitä syystä, että se ratkaisee asian viimeisenä oikeusasteena, saatettava asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko [EY] 12 ja [EY] 39 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä Eurooppa-kouluissa

sovellettavan kaltaiselle palkkausjärjestelmälle, koska siitä huolimatta, että tässä järjestelmässä viitataan nimenomaisesti yhteisön virkamiehiä koskevaan järjestelmään, sen mukaan ei ole mahdollista ottaa taannehtivastikaan täysimääräisesti huomioon rahanarvon alenemista, joka johtaa kyseisen jäsenvaltion viranomaisten lähettämisen opettajien ostovoiman heikkenemiseen?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko sellaisella tilanteiden välisellä erolla, joka on todettavissa yhtäältä Eurooppa-kouluihin lähetettyjen opettajien osalta, joiden palkkauksesta vastaavat sekä kansalliset viranomaiset että se Eurooppa-koulu, jossa he opettavat, ja toisaalta Euroopan yhteisön virkamiesten osalta, joiden palkkauksesta yhteisö vastaa täysin, perustella edellä mainituissa artikloissa esitettyihin periaatteisiin nähden ja siitä huolimatta, että kyseessä olevassa säännöstössä viitataan nimenomaisesti yhteisöjen virkamiesten henkilöstösääntöihin, sitä, että vaihtokurssit, joita sovelletaan vastaavantasoisien ostovoiman varmistamiseksi, eivät ole samoja?”

41. Kirjallisia huomautuksia ovat toimittaneet ja suullisia huomautuksia ovat 9.6.2010

pidetyssä suullisessa käsittelyssä esittäneet opettajat, Eurooppa-koulut ja Euroopan komissio.

pitää osana unionin oikeutta. Näin ollen järjestelmä, jolla säännellään Eurooppa-koulujen toimintaa, ei kuulu EY 234 artiklassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Arviointi

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

42. Ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä tuodaan esiin olennainen kysymys. Ulottuuko unionin tuomioistuimen toimivalta EY 234 artiklan nojalla valituslautakunnan kaltaisiin elimiin? Jos tähän kysymykseen vastataan kieltävästi, ei ole tarpeen vastata toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen.

Koskevatko valituslautakunnan esittämät ennakkoratkaisukysymykset unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa asiaa?

43. Eurooppa-koulut toteavat, että ne on perustettu kansainvälisten sopimusten nojalla ja että kyseisiä sopimuksia ja Eurooppa-kouluja koskevia toimenpiteitä ja päätöksiä ei voida

44. Asiassa Hurd²⁰ yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä oleva kysymys edellytti Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevassa Culhamin Eurooppa-koulussa opettavien brittiläisten opettajien palkkausjärjestelmän arvioimista. Ensimmäisen Eurooppa-koulun johtokunta oli päättänyt (26. ja 27.1.1957 pidetyssä kokouksessa), että henkilöstön jäsenten on maksettava veroa heidän kansallista palkkaansa vastaavasta palkasta (tai sen osasta). Sitä vastoin henkilöstöä koskevan säännösten perusteella maksettavista lisistä ja korvauksista ei makseta lainkaan veroa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa Culhamin Eurooppa-koulun muille opettajille kuin Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille maksetuista Eurooppa-lisistä ja eriytetyistä palkanlisistä ei maksettu tuloveroa. Hurd-tapauksessa pääasiassa kyse oli siitä, olivatko mainitut lisät kuitenkin verotettavia Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten osalta. Hurd väitti, että Culhamin Eurooppa-koulun maksamat lisät Yhdistyneen kuningaskunnan lähettämille opettajille olisi vapautettava kansallisesta verosta yhteisön lainsäädännön nojalla. Hän totesi, että koska Yhdistynyt kuningaskunta oli liittynyt Eurooppa-koulujen perussäännön määrittelevään yleissopimukseen, kuten sen oli Ison-Britannian ja

20 – Mainittu edellä alaviitteessä 18.

Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan liittymisestä Euroopan yhteisöihin vuonna 1972 tehdyn asiakirjan 3 artiklan mukaan tehtävä, Yhdistynyt kuningaskunta oli hyväksynyt 26. ja 27.1.1957 pidetyn kokouksen päätöksen. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väitti, että vaikka tuomioistuin voi tulkita liittymisasiakirjan 3 artiklaa, sillä ei kuitenkaan ollut toimivaltaa tulkita Eurooppa-kouluja koskevia yleissopimuksia.

46. Unionin tuomioistuin on äskettäin asiassa komissio vastaan Belgia vahvistanut asiassa Hurd antamansa tuomion.²² Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että Eurooppa-koulujen johtokunnan yleissopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaisesti laatima henkilöstöä koskeva säännöstö on näin ollen lähtökohtaisesti toimenpide, joka ei kuulu EY 234 artiklan soveltamisalaan.

47. Näin ollen vaikuttaa siltä, että esillä olevassa asiassa henkilöstöä koskevalla säännöstöllä on sama asema kuin kansallisen oikeuden säännöksillä kansallisen tuomioistuimen esittämässä ennakkoratkaisupyynnössä. Unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tulkita niitä sellaisenaan, mutta tuomioistuin voi antaa ohjeita siitä, miten unionin oikeutta sovelletaan niihin.

45. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei sillä ollut toimivaltaa tulkita liittymisasiakirjan 3 artiklaa niiden velvoitteiden määrittämiseksi, jotka Yhdistyneelle kuningaskunnalle kuuluvat Eurooppa-koulujen toimielinten toimenpiteiden ja päätösten nojalla, sillä nämä eivät kuulu EY 234 artiklassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Vaikka kyseiset sopimukset liittyivät läheisesti yhteisöön ja sen toimielinten toimintaan, niitä ei pelkästään tämän perusteella voitu pitää osana yhteisön oikeutta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kuitenkin, että – liittymisasiakirjan 3 artiklan soveltamisalan määrittämiseksi suhteessa mainittuihin asiakirjoihin – on tarpeen selvittää Eurooppa-koulujen toimielinten toimenpiteiden ja päätösten oikeudellinen luonne ja sen vuoksi tutkia niitä tarpeellisessa määrin.²¹

48. Lisäksi Eurooppa-koulut totesivat suullisessa käsittelyssä soveltavansa perustamissopimusta, ja hyväksyivät sen, että valituslautakunnan unionin tuomioistuimelle esittämät asiakysymykset koskevat perustamissopimuksen oikeaa tulkintaa.

49. Näin ollen näyttää siltä, että koska toisessa ja kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä pyydetään nimenomaisesti perustamissopimuksen tulkintaa, henkilöstöä koskevaa säännöstöä voidaan arvioida siltä osin kuin se

21 – Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Hurd, tuomion 20 ja 21 kohta.

22 – Asia C-132/09, komissio v. Belgia, tuomio 30.9.2010 (Kok., s. I-8695, 43 ja 44 kohta).

on tarpeen unionin oikeutta koskevien kysymysten vastaamiseksi.

Onko valituslautakunta EY 234 artiklassa tarkoitettu jäsenvaltion tuomioistuin?

50. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”arvioitaessa sitä, onko ennakkoratkaisua pyytävä elin EY 234 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, mikä on pelkästään yhteisön oikeuden perusteella ratkaistava kysymys, yhteisöjen tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa elimien lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus”.²³ Lisäksi kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua ainoastaan silloin, kun niissä on vireillä oikeusriita, ja kun niissä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen.²⁴

51. Komissio ja opettajat väittävät, että valituslautakunta on EY 234 artiklassa tarkoitettu

23 – Asia C-109/07, Pilato, määräys 14.5.2008 (Kok., s. I-3503, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksiin); ks. myös asia C-195/06, Rundfunk, tuomio 18.10.2007 (Kok., s. I-8817, 19 kohta) ja asiassa C-205/08, Umweltanwalt von Kärnten, tuomio 10.12.2009 (Kok., s. I-11525), 25.6.2009 annetun ratkaisuehdotuksen 35 kohta, jossa julkisasiamies Ruiz-Jarabo mainitsee asian 61/65 Vaassen-Goebbels, tuomio 30.6.1966 (Kok., s. 377, Kok. Ep. I, s. 263).

24 – Asia C-178/99, Salzmann, tuomio 14.6.2001 (Kok., s. I-4421, 14 kohta).

tuomioistuin. Eurooppa-koulut hyväksyvät sen, että valituslautakunta on tuomioistuin, mutta katsovat, ettei se ole *jäsenvaltion* tuomioistuin, kuten EY 234 artiklan toisen kohdan sanamuoto edellyttää. Siksi käsittelen ainoastaan lyhyesti riidattomia seikkoja, jotta voin keskittyä jälkimmäiseen kysymykseen.

52. Valituslautakunta on perustettu yleissopimuksen 27 artiklan nojalla. Se on näin ollen selvästi lailla perustettu. Yleissopimuksen 27 artiklan 1 kohdasta voidaan päätellä, että se on pysyvä, sillä siinä ei rajoiteta sen toimikautta ja sen jäsenten viisivuotinen toimikausi voidaan uusia. Yleissopimuksen 27 artiklan 2 kohdan mukaan valituslautakunnalla on yksinomainen toimivalta kyseessä olevissa riita-asioissa, ja 27 artiklan 6 kohdan mukaan (sekä henkilöstöä koskevan säännösten 80 artiklan 5 kohdan mukaan) sen tekemät päätökset ovat sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia. Näistä määräyksistä käy selvästi ilmi, että valituslautakunta hoitaa lainkäyttötehtäviä. Yleissopimuksen 27 artiklan 5 kohdan mukaan valituslautakunta hyväksyy omat menettelysääntönsä perussäännön soveltamiseksi, ja sen hyväksymissä säännöissä määrätään kontradiktorisesta menettelystä.

53. Lisäksi valituslautakunnan itsenäisyys, joka kuuluu erottamattomasti tuomioistuimen tehtävään, on kiistaton.²⁵ Sen kokoonpanoa säännellään yleissopimuksen 27 artiklan 3 kohdassa ja perussäännön 1, 2, 3 ja 5 artiklassa. Näin ollen valituslautakunnan jäsenten on oltava riippumattomia, ja heidät on valittava yhteisöjen tuomioistuimen laati-
masta luettelosta. He vannovat suorittavansa tehtävänsä uskollisesti ja puolueettomasti, eivätkä he saa harjoittaa toimintaa, joka ei sovi yhteen kyseisten vaatimusten kanssa. Jäsen voidaan erottaa tehtävästään ainoastaan, jos muut jäsenet päättävät täysistunnossa jäsentensä kahden kolmasosan määränemmistöllä häntä kuultuaan, ettei hän enää täytä tehtävän edellytyksiä. Ennen erottamista jäsentä on kuultava. Lisäksi valituslautakunta on ulkopuolinen siihen viranomaiseen nähden, joka on tehnyt päätöksen, johon on haettu muutosta, sillä valituslautakunta on pääsihteeristä erillinen toimielin.

54. Todettuani, että valituslautakunta täyttää kaikki tuomioistuinta koskevat perusteet, arvioin seuraavaksi olennaista kysymystä siitä, voidaanko valituslautakuntaa pitää *jäsenvaltion* tuomioistuimena.

55. Eurooppa-koulut katsovat, että EY 234 artiklan toista kohtaa on tulkittava sananmukaisesti viittauksena *jäsenvaltion*

tuomioistuimeen, joka valituslautakunta ei selvästi ole.

56. Komissio ja opettajat huomauttavat, että EY 234 artiklan tavoitteena on varmistaa unionin lainsäädännön johdonmukainen ja yhtenäinen soveltaminen. Näin ollen EY 234 artiklaa on tulkittava sillä tavoitellun päämäärän mukaisesti, ja sanoja ”*jäsenvaltion* tuomioistuin”²⁶ pitäisi tulkita laajasti. Asiassa Rheinmühlen²⁷ yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että menettelyn tarkoitus silloisen ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaan oli varmistaa, että yhteisön oikeudella on kaikissa olosuhteissa samat oikeusvai-
kutukset kaikissa yhteisön jäsenvaltioissa.

57. Olen samaa mieltä komission ja opettajien kanssa.

58. Siitä on melkein 30 vuotta, kun yhteisöjen tuomioistuin antoi ensimmäistä kertaa kyseistä artiklaa, josta tuli myöhemmin EY 234 artikla, koskevan tulkinnan, joka oli laajempi kuin toisen kohdan sananmukainen tulkinta. Asiassa Broekmeulen²⁸ yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kun Alankomaiden kuninkaallisen yhdistyksen lääketieteen edistämiseksi perustama valituslautakunta (jäljempänä valituslautakunta)

26 – Kursivointi tässä.

27 – Asia 166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf, tuomio 16.1.1974 (Kok., s. 33, Kok. Ep. s. 195, 2 kohta). Ks. viimeksi asia C-458/06, Gourmet Classic, tuomio 12.6.2008 (Kok., s. I-4207, 20 kohta).

28 – Asia 246/80, Broekmeulen, tuomio 6.10.1981 (Kok., s. 2311, Kok., Ep., s. 205, 16 ja 17 kohta).

25 – Ks. mm. asia C-506/04, Wilson, tuomio 19.9.2006 (Kok., s. I-8613, 49–53 kohta).

sovelsi yhteisön oikeutta, sitä on pidettävä jäsenvaltion tuomioistuimena. Tuomiossaan yhteisöjen tuomioistuin totesi, että valituslautakunnan päätöksistä ei voitu valittaa yleisiin tuomioistuihin.

59. Esillä olevassa asiassa valituslautakunnalla on ”yksinomainen toimivalta ensimmäisenä ja viimeisenä oikeusasteena”.²⁹ Koska sen toimivalta kattaa sellaista opettajien oikeudet ja velvollisuudet, joista monet ovat käytännössä oikeutetaan vapaaseen liikkuvuuteen hyväksyessään siirron eri Eurooppa-kouluihin, sen on väistämättä – kuten esillä olevassa asiassa – sovellettava unionin oikeutta (ja vedottava siihen), kun se ratkaisee käsiteltävänä olevia riita-asioita. Kuten asiassa Broekmeulen, valituslautakunnan päätöksestä ei voi valittaa minkään jäsenvaltion yleiseen tuomioistuimeen. Yhtäläisyys asian Broekmeulen kanssa on merkittävä.³⁰

29 – Ks. edellä 13 kohdassa mainittu yleissopimuksen 27 artiklan 2 kohta.

30 – Ks. edellä 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat, joissa olen käsitellyt Eurooppa-koulujen väitettä, jonka mukaan henkilöstöä koskeva säännöstö ei kuulu EU:n oikeuden soveltamisalaan.

60. Asiassa Parfums Christian Dior³¹ yhteisöjen tuomioistuin tutki, onko tavaramerkkidirektiivin tulkintaa koskevassa oikeudenkäynnissä³² Alankomaiden korkein tuomioistuin vai Benelux-tuomioistuin³³ se tuomioistuin, jonka päätöksiin ei saa hakea muutosta ja jonka on näin ollen EY 234 artiklan 3 kohdan mukaisesti saatettava kysymys yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Yhteisöjen tuomioistuin antoi päämäärän mukaisen tulkinnan ja viitaten Benelux-tuomioistuimeen se totesi seuraavaa: ”Ei ole mitään pätevää syytä, miksei tällainen *useiden jäsenvaltioiden yhteinen tuomioistuin* voisi esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä samalla tavoin kuin kunkin jäsenvaltion omat tuomioistuimet.” Näin tehdessään tuomioistuin korosti kah-ta seikkaa. Ensinnäkin se korosti sitä, että Benelux-tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa kolmen Benelux-valtion yhteisten oikeussääntöjen yhtenäinen soveltaminen, että menettely Benelux-tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä ja että tämän välivaiheen päätteeksi saadaan Benelux-maiden yhteisten oikeussääntöjen lopullinen tulkinta. Toiseksi tuomioistuin korosti, että sen tunnustaminen, että Benelux-tuomioistuimella on oikeus saattaa kysymyksiä yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, vastasi EY

31 – Asia C-337/95 Christian Dior, tuomio 4.11.1997 (Kok., s. I-6013).

32 – Jäsenvaltioiden tavaramerkkilainsäädännön lähentämisestä 21.12.1988 annettu ensimmäinen neuvoston direktiivi 89/104/ETY (EYVL L 40, s. 1).

33 – Benelux-tuomioistuin on perustettu Belgian kuningaskunnan, Luxemburgin suurherttuakunnan ja Alankomaiden kuningaskunnan välisellä, Brysselissä 31.3.1965 allekirjoitetulla sopimuksella ja siihen kuuluu tuomareita kunkin näiden kolmen valtion korkeimmasta oikeudesta; ks. edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Parfums Christian Dior, tuomion 15 kohta.

234 artiklan tavoitetta, sillä siten varmistettiin yhteisön oikeuden yhtenäinen tulkinta.³⁴

61. Julkisasiamies Jacobs arvioi kysymystä lyhyesti ratkaisuehdotuksessaan. Hän korosti, että ”perustamissopimuksen määräysten ratio on se, ettei sellaisen kansallisen tuomioistuimen, jonka päätöksiin ei saa hakea muutosta, pidä päättää yhteisön oikeutta koskevaa kysymystä ilman yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisua”.

62. Eurooppa-koulut toteavat, että asia Parfums Christian Dior poikkeaa esillä olevasta asiasta, koska kyseisessä tapauksessa pääasiassa kyseessä olevat asiat tuotiin esiin kansallisessa tuomioistuimessa (Rechtbank te Haarlem; ennakkoratkaisupyynnön esitti myöhemmin Alankomaiden korkein oikeus). Esillä olevassa asiassa asiaa ei ole käsitelty kansallisessa tuomioistuimessa, ja näin ollen ennakkoratkaisukysymys ei ole kansallisen tuomioistuimen esittämä.

63. Olen asiasta eri mieltä. Mielestäni unionin tuomioistuimen on tulkittava EY 234 artiklaa sillä tavoitellun päämäärän mukaisesti seuraavista syistä.

64. Ensinnäkin jäsenvaltiot perustivat yhdessä valituslautakunnan ensimmäiseksi ja viimeiseksi oikeusasteeksi, joka ratkaisee Eurooppa-kouluihin liittyvät kaikki yleissopimuksen (tai sen nojalla annettujen toimenpiteiden, kuten henkilöstöä koskevan säännösten) soveltamisalaan kuuluvat asiat.³⁵ Valituslautakunnan tehtävänä on varmistaa, että yleissopimuksen oikeussääntöjä sovelletaan yhtenäisesti. Sen päätökset ovat lopullisia ja lainvoimaisia. Yleissopimuksen mukaan asianomaisten jäsenvaltioiden viranomaiset saattavat valituslautakunnan päätökset täytäntöönpanokelpoisiksi kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.³⁶

65. Tästä seuraa, että valituslautakuntaa on pidettävä ”useiden jäsenvaltioiden yhteisenä” tuomioistuimena. Selvä osoitus tästä on todellakin se, että se on kaikille jäsenvaltioille yhteinen. Olisi paradoksaalista, jos unionin oikeutta sovellettaessa valituslautakunta ei pystyisi esittämään ennakkoratkaisukysymyksiä unionin tuomioistuimelle, kun jäsenvaltiot ovat velvollisia panemaan unionin tuomioistuimen päätökset täytäntöön kansallisten tuomioistuinten välityksellä.

34 – Ks. edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Parfums Christian Dior, tuomion 21 kohta, kursivointi tässä; ks. myös 22 ja 23 kohta.

35 – Yleissopimuksen 27 artikla. Asiat, joita ei säännellä yleissopimuksella, kuuluvat kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan; ks. 27 artiklan 7 kohta.

36 – Yleissopimuksen 27 artiklan 6 kohta.

66. Tässä yhteydessä huomautan, että yleissopimuksen 26 artiklan mukaan ainoastaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan sopimuspuolten väliset riidat, jotka koskevat tämän yleissopimuksen tulkintaa ja soveltamista ja joita ei ole voitu ratkaista johtokunnassa.³⁷ Olisi poikkeuksellista, jos valituslautakunta ei pystyisi esittämään vastaavaa yksittäisten henkilöiden pääsihteerin tekemästä päätöksestä nostaman kanteen yhteydessä esiin tulevaa kysymystä unionin tuomioistuimelle ratkaistavaksi, kun se esittää unionin oikeuden tulkintaa koskevia kysymyksiä.

67. Näyttää siltä, että tämä voidaan rinnastaa perustamissopimusten mukaiseen tavanomaiseen järjestelmään, jossa suoria kanteita täydennetään ennakkoratkaisupyyntöillä ja tuomioistuin on pyrkinyt olemaan antelias tulkinnoissaan tulkinnan yhtenäisyyden säilyttämiseksi ja tehokkaan suojelun takaamiseksi.

68. Asiassa *Zwartveld*³⁸ kansallinen tuomioistuin, joka ei sananmukaisesti tulkittuna sopinut perustamissopimusten mukaiseen menettelylliseen järjestelmään, esitti yhteisöjen tuomioistuimelle ”oikeusapupyynnön”. Groningenin Arrondissementsrechtbankin

Rechter-comissaris (Alankomaat) tutki Lauwersoogin kalamarkkinoiden toimintaan liittyviä vakavia väärinkäytöksiä, mukaan luettuina kalastuskiintiöitä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamista varten annettujen kansallisten säännösten väitetyt rikkomukset. Rechter-comissaris katsoi, että tutkinnallisten syiden vuoksi on olennaisen tärkeää, että hän saa kopiot muun muassa ETY:n kalastustarkastajien laatimista kertomuksista. Hän totesi, että näiden asiakirjojen tarkastelun jälkeen kyseisiä tarkastajia on mahdollisesti kuultava todistajina. Komissio oli kieltäytynyt antamasta näitä kertomuksia sillä perusteella, että nämä asiakirjat olivat osa komissiossa vireillä olevan oikeudellisen menettelyn aineistoa. Rechter-commissaris pyysi näin ollen yhteisöjen tuomioistuimelta apua Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan ja keskinäistä oikeusapua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen tai asiaa koskevien muiden eurooppalaisten yleissopimusten (joiden osapuolena yhteisö ei tosin ole, mutta jotka on sisällytetty yhteisön oikeusjärjestykseen siinä määrin, että niiden on katsottava muodostavan osan yhteisön oikeutta) perusteella.

69. Yhteisöjen tuomioistuin *ei* väittänyt, että asiaa ei voida ottaa tutkittavaksi. Päinvastoin täysistunnossa se katsoi,³⁹ että oikeusyhteisössä yhteisön toimielinten on noudatettava lojaalin yhteistyön velvoitetta (joka on

37 – Komissio nosti ensimmäisen kanteen yleissopimuksen 26 artiklan nojalla vuoden 2009 lopussa asiassa C-545/09, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, joka on parhaillaan vireillä unionin tuomioistuimessa.

38 – Asia 2/88 Imm., *Zwartveld* ym., määräys 13.7.1990 (Kok., s. I-3365 ja I-4405, Kok. Ep. X, s. 509).

39 – Ensimmäisessä 13.7.1990 päivättyssä määräyksessään (Kok., s. I-3365) saatuaan huomautukset kahdeksalta jäsenvaltiolta, neuvostolta, Euroopan parlamentilta ja komissiolta.

erityisen tärkeä suhteessa lainkäyttöviranomaisiin, joiden tehtävänä on valvoa yhteisön oikeuden soveltamista ja noudattamista). Yhteisöjen tuomioistuimen on näin ollen voitava tutkia, onko tätä velvoitetta noudatettu, ja tämän johdosta yhteisöjen tuomioistuimella oli toimivalta tutkia, oliko se, että yhteisön toimielimet kieltäytyivät yhteistyöstä kansallisten viranomaisten kanssa, oikeutettua.⁴⁰

edelleen ”oikeusyhteisö”. Zwartveldin tapauksesta on kulunut 20 vuotta, ja Euroopan yhteisöstä on tullut Euroopan unioni, ja moni muukin asia on muuttunut. Edelleen on kuitenkin tärkeää taata, että perustamissopimusten ja muiden oikeudellisten välineiden nojalla annettuja sääntöjä ja oikeusvaltioperiaatetta noudatetaan.

Muutoksenhakuoikeus

70. Yhteisöjen tuomioistuin käytti näin ollen tuomiovaltaansa ja määräsi, että komissio toimittaa tarvittavat asiakirjat ja antaa virkamiehilleen luvan todistaa, ellei komissio voi esittää ”yhteisöjen tuomioistuimelle yhteisöjen edun turvaamisen tarvetta koskevia pakottavia syitä”, joiden perusteella komissio voisi kieltäytyä luvan antamisesta.⁴¹

72. EY 234 artiklan teleologisen tulkinnan kiistaton peruste on se, että se on tarpeellinen unionin oikeuden yhtenäisen ja johdonmukaisen tulkinnan varmistamiseksi. Näin ollen valituslautakunnan on pystyttävä saattamaan kysymyksiä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, kun se katsoo, että päätös unionin oikeutta koskevaan kysymykseen on tarpeen, jotta se voi antaa asiassa päätöksen.

71. Kunnioitan sitä, että yhteisöjen tuomioistuin halusi asiassa Zwartveld ottaa huomioon perustamissopimusten tarkoituksen ja pitää kiinni toimivallastaan valvoa yhteisön oikeuden tärkeiden periaatteiden noudattamista ja siten varmistaa, että Euroopan yhteisö on

73. Unionin oikeuden yhtenäisyys ja johdonmukaisuus on ennakkoratkaisupyyntömenettelyn päätavoite. Olisi outoa, että jäsenvaltiot ja unionin toimielimet ovat perustaneet elimen, joka voi antaa lopullisia päätöksiä unionin oikeutta koskeviin kysymyksiin, mutta joka – unionin tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla kuuluvan toimivallan liian suppean tulkinnan mukaan – ei voi esittää ennakkoratkaisukysymyksiä unionin tuomioistuimelle.

40 – Ks. yhteisöjen tuomioistuimen määräys, 13.7.1990, 15–24 kohta.

41 – Ks. yhteisöjen tuomioistuimen määräys, 13.7.1990, 25 ja 26 kohta. Toisessa 6.12.1990 annetussa määräyksessä (Kok., s I-4405) yhteisöjen tuomioistuin määräsi komission toimittamaan neljä asiaa koskevaa kertomusta ja antamaan kalastustarkastajille luvan tulla kuulluiksi todistajina.

74. Kuten julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer totesi ratkaisuehdotuksessaan asiassa *Umweltanwalt von Kärnten*:⁴²

”EY 234 artiklalla otettiin käyttöön tuomioistuinten välinen vuoropuhelu yhteisön oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi kaikissa jäsenvaltioissa. Yhteisöjen tuomioistuin on sallinut hyvin monenlaisten elinten osallistua tähän keskusteluun – Tietystä mielessä tämä ongelmallinen kehitys on edellä mainituista haitoistaan huolimatta myös perusteltua. Nykyisessä 27 jäsenvaltion unionissa oikeuslaitoksen toimijat ja rakenteet ovat hyvin heterogeenisiä. Jäsenvaltioiden oikeudenhoidolle on vaikea määritellä mitään yhtenäistä kaavaa, mikä aikanaan johdatti juuri siihen, että asiassa *Vaassen-Goebbels* määritellyt kriteerit alettiin tulkita niin yleisesti ja laajasti.”

75. Lisäksi suppea tulkinta olisi ennakkoratkaisupyyntömenettelyn tarkoituksen ja hengen vastaista. Se olisi tuomioistuinten välisen yhteistyön – jota unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti korostanut oikeuskäytännössään – hengen vastakohta.⁴³

76. Jos valituslautakunta ei pysty saattamaan kysymystä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen virallisen päätöksen unionin oikeutta koskevasta kysymyksestä,

joka on merkityksellinen sen käsiteltävänä olevan valituksen kannalta, tämä heikentäisi mielestäni unionin oikeuden yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta. Kyseisen valituksen esittäjät menettäisivät myös muutoksenhaku-oikeuden, kuten Eurooppa-koulut myönsivät suullisen käsittelyn aikana.

77. Kun otetaan huomioon kaikki nämä seikat, katson, että teleologisen tulkinnan perusteella valituslautakunta kuuluu EY 234 artiklan soveltamisalaan.

Jos tämä ennakkoratkaisupyyntö otetaan tutkittavaksi, voiko unionin tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden määrä lisääntyä kohtuuttomasti?

78. Voitaisiin tietysti väittää, että jos Eurooppa-koulujen valituslautakuntaa pidetään toimivaltaisena saattamaan unionin oikeutta koskevia kysymyksiä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi EY 234 artiklan nojalla, unionin tuomioistuin voisi hukkua vastaaviin pyyntöihin muilta elimiltä, joiden ei tähän mennessä ole katsottu kuuluvan EY 234 artiklan soveltamisalaan.

79. Komissio on todennut ensinnäkin, että kun arvioidaan ennakkoratkaisupyyntöjen määrän mahdollisen lisääntymisen riskiä unionin oikeuden yhtenäisen soveltamisen

42 – Mainittu edellä alaviiteessä 23, ratkaisuehdotuksen 35 kohta.

43 – Ks. esim. asia C-2/06, *Kempter*, tuomio 12.2.2008 (Kok., s. I-411, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

tarvetta vastaan, jälkimmäinen on asetettava etusijalle. Toiseksi komissio on huomauttanut, että valituslautakunta on aivan erityinen elin. Ei ole todennäköistä, että muita vastavia elimiä, jotka ovat toimivaltaisia saattamaan kysymyksiä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi EY 234 artiklan nojalla, olisi paljon.

työtä. Tarkoituksenmukaisuus, vaikka onkin houkutteleva peruste, ei ole pätevä oikeudellinen peruste.

80. Olen samaa mieltä.

83. Lisäksi on vaikeaa, miltei mahdotonta, löytää valituslautakunnan kaltaisia elimiä muualta unionin järjestelmästä.

81. Väite, jonka mukaan valituslautakunnan unionin tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla esittämät ennakkoratkaisupyynnöt liisäisivät tuomioistuimen työtaakkaa kohtuuttomasti, ei perustu oikeusperiaatteisiin. Jos – lain oikean tulkinnan perusteella – valituslautakunta voi esittää ennakkoratkaisukysymyksiä, se seikka, että tämä voi (mahdollisesti ja hypoteettisesti) lisätä unionin tuomioistuimen työtaakkaa, ei ole riittävä peruste sille, että päädytään eri tulokseen.

84. Ensinnäkin kaikki Eurooppa-koulujen perustamisesta tehdyn yleissopimuksen sopimuspuolet (27 jäsenvaltiota ja unionin toimielimet) sijaitsevat unionin alueella. Kyseinen yleissopimus eroaa näin ollen sopimuksista, joiden perusteella Euroopan ihmisoikeustuomioistuin⁴⁴ ja WTO-paneelit⁴⁵ on perustettu, tai sopimuksesta, jonka nojalla mahdollinen uusi yhteisöpatenttituomioistuin perustetaan.⁴⁶ On järkevää ajatella, että edellytettäisiin erityismääräystä tai –säännöstä, jotta tällaiset kansainväliset tuomioistuimet voisivat esittää ennakkoratkaisupyynnöjä unionin tuomioistuimelle. Sitä vastoin valituslautakunnan käsiteltävänä olevat riidat ovat syntyneet unionin alueella, ja ne koskevat vain osapuolia, joihin sovelletaan unionin oikeutta.

82. Kun unioni vuonna 2004 laajentui (15 jäsenvaltiosta 25 jäsenvaltioon), olisi ollut mahdotonta ehdottaa, että vaikka uusien jäsenvaltioiden tuomioistuimet olivat toimivaltaisia esittämään ennakkoratkaisupyynnöjä, olisi tarkoituksenmukaista ja näin ollen parempi, jos ne eivät esittäisi tällaisia pyynnöjä, jottei unionin tuomioistuimella olisi liian paljon

44 – Sekä jäsenvaltiot että monet kolmannet maat ovat allekirjoittaneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen. Lissabonin sopimuksen hyväksymisen jälkeen EU voi liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustamissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan.

45 – Jäsenvaltiot, EU ja kolmannet maat ovat allekirjoittaneet WTO-sopimukset.

46 – Yhteisöpatenttituomioistuinta koskevan sopimusehdotuksen allekirjoittavat jäsenvaltiot, EU ja tietyt kolmannet valtiot.

85. Toiseksi valituslautakunnan jäsenet nimetään yhteisöjen tuomioistuimen laitimasta luettelosta, eivätkä jäsenten nimitysperusteet poikkea Euroopan unionin virkamiestuomioistuimen jäsenten nimitysperusteista. Molemmista nimitysperusteista korostetaan valituslautakunnan lainkäyttötehtäviä ja sen rakenteellisia yhteyksiä unionin oikeusjärjestelmään.

86. Yliopistollinen Eurooppa-instituutti (jäljempänä EUI) voisi olla lähin vastaava elin. Se perustettiin kansainvälisen yleissopimuksen nojalla (jäljempänä EUI-yleissopimus) vuonna 1972 kuuden alkuperäisen jäsenvaltion kesken. Sen henkilöstösäännöissä määrätään valitusmenettelystä, jonka päätöksistä voidaan valittaa valituslautakunnalle. EUI:n valituslautakunta näyttää eroavan Eurooppa-koulujen valituslautakunnasta esimerkiksi siinä, ettei sitä EUI-yleissopimuksen nojalla ole perustettu riitojen käsittelyä varten. Näin ollen tästä ei välttämättä seuraa, että vaikka Eurooppa-koulujen valituslautakunta on toimivaltainen esittämään ennakkoratkaisupyynnöitä EY 234 artiklan nojalla, unionin tuomioistuimen olisi automaattisesti hyväksyttävä EUI:n valituslautakunnan esittämät ennakkoratkaisupyynnöt.

87. Lyhyesti sanottuna Eurooppa-koulujen valituslautakunta ja yleissopimus, jolla se perustettiin, näyttävät olevan, jos eivät ainutlaatuisia, niin ainakin erittäin harvinaislaatuisia Euroopan unionissa. On erittäin epätodennäköistä, että unionin tuomioistuin hukkuisi valituslautakunnan kaltaisten elinten esittämiin ennakkoratkaisupyynnöihin. Lisäksi, kuten

olen jo todennut, jos sovellettavat säännöt eivät ole osa unionin oikeutta, tuomioistuimen velvollisuutena on vain antaa ohjeita unionin oikeuden tulkinnasta siltä osin kuin se vaikuttaa näiden sääntöjen soveltamiseen.

88. Näin ollen katson, että vastaus ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on, että Eurooppa-koulujen valituslautakunta kuuluu EY 234 artiklan soveltamisalaan, ja koska valituslautakunta on viimeisen oikeusasteen tuomioistuin, se on toimivaltainen esittämään ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle arvioidessaan unionin oikeutta koskevia kysymyksiä, ja periaatteessa sen on tehtävä näin samoin edellytyksin kuin tekevät muutkin tuomioistuimet, joiden päätöksiin ei saa hakea muutosta.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

89. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellä valituslautakunta haluaa tietää, onko EY 12 artikla (jossa kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä) tai EY 39 artikla (jossa turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus) ristiriidassa Eurooppa-kouluissa pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana voimassa olevan palkkausjärjestelmän kanssa siltä osin kuin kyseisessä järjestelmässä ei sallittu päivitystoimia, joilla otettaisiin huomioon rahan arvon aleneminen, joka voisi alentaa joidenkin lähetettyjen opettajien ostovoimaa.

Tältä osin valituslautakunta toteaa, että kyseessä olevassa järjestelmässä ”nimenomaisesti viitataan yhteisöjen virkamiesten palkkausjärjestelmään”.

90. Tämä kysymys nousee esiin, koska 1.7.2007–1.7.2008 Englannin punnan arvo laski merkittävästi suhteessa euroon. Euroopan yhteisön virkamiesten palkkoihin sovellettava vaihtokurssi ei kuitenkaan muuttunut kyseisenä ajankohtana eikä myöskään Eurooppa-lisän – johon kaikki opettajat olivat oikeutettuja – arvo (laskettu ja ilmaistu euroina 1.7.2007 vahvistetun kurssin mukaisesti).⁴⁷ Näiden kahden tekijän seurauksena Yhdistyneen kuningaskunnan näihin tehtäviin lähetettävien opettajien euroina maksetun palkan euromääräinen arvo laski, ja sen seurauksena heidän kokonaispalkkansa (kansallinen osuus sekä Eurooppa-lisä) euromääräinen arvo laski.

47 – Ks. Euroopan yhteisöjen virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden sekä näihin palkkoihin ja eläkkeisiin liittyvien korjauskertoimien mukauttamisesta 1 päivästä heinäkuuta 2007 17.12.2007 annettun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1558/2007 (EUVL L 340, s. 1) 1 artikla ja Euroopan yhteisöjen virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden sekä näihin palkkoihin ja eläkkeisiin liittyvien korjauskertoimien mukauttamisesta 1 päivästä heinäkuuta 2008 18.12.2008 annettun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1323/2008 (EUVL L 345, s. 10) 1 artikla.

91. Opettajat väittävät, että palkkausjärjestelmä ei taannut yhtäläistä ostovoimaa kaikille lähetetyille opettajille. He väittävät, että se syrji Brysselissä olevia brittiläisiä opettajia verrattuna i) opettajiin, jotka oli lähetetty Brysseliin ja jotka saivat kansallisen palkkansa muuna valuuttana kuin euroina tai Englannin puntana, ii) brittiläisiin opettajiin, jotka opettivat Culhamin Eurooppa-koulussa ja jotka eivät olleet käyttäneet oikeuttaan vapaseen liikkuvuuteen ja iii) opettajiin, jotka saivat kansallisen palkkansa euroina.

92. Lisäksi opettajat toteavat, että henkilöstöä koskevan säännösten 49 artiklan 2 kohdan b alakohta oli ristiriidassa EY 12 artiklan ja EY 39 artiklan kanssa siltä osin, että siinä ei määrätty, että Englannin punnan arvon aleneminen on otettava huomioon Eurooppalisan määrittelyssä, minkä seurauksena brittiläiset opettajat olivat heikommassa asemassa. Lisäksi täyttääkseen perustamissopimuksen vaatimukset 49 artiklan 2 kohdan b alakohdan muutoksella olisi pitänyt olla taannehtiva vaikutus, jolloin Eurooppa-lisän päivitys olisi kattanut opettajien vaatiman ajanjakson kokonaisuudessaan (lokakuu 2007 – kesäkuu 2008).

93. Eurooppa-koulut väittävät, että brittiläisiä opettajia ei syrjitty. Ensinnäkään ei ollut todellista vertailukohdetta – niiden opettajien tilanne, joiden kansallinen palkka maksettiin Englannin puntina, oli erilainen

kuin heidän kollegojensa, joiden kansallinen palkka maksettiin euroina. Toiseksi palkkausjärjestelmässä ei tehty eroa kansalaisuuden perusteella; sitä sovellettiin objektiivisesti ja samalla tavalla kaikkiin opettajiin, joiden kansallinen palkka maksettiin muuna valuuttana kuin euroina.

94. Eurooppa-koulut hyväksyvät sen, että 49 artiklan 2 kohdan b alakohdan 1.7.2008 asti voimassa ollutta versiota voitiin pitää välillisesti syrjivänä siinä mielessä, että siinä ei määrätty, että muun valuutan kuin euron huomattava arvon aleneminen otettaisiin huomioon Eurooppa-lisän määrittelyssä. Ne kuitenkin väittävät, että tällainen syrjintä oli oikeutettua, koska valuuttakurssia sovellettiin objektiivisin perustein.

Alustavat huomautukset

95. Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltö EY 12 artiklassa on erityinen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ilmaus, ja sille puolestaan annetaan konkreettinen muoto muun muassa EY 39 artiklassa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden

osalta.⁴⁸ Näitä oikeuksia suojataan myös kansainvälisen järjestön puitteissa, ja EY 12 artiklaa ja EY 39 artiklaa sovelletaan erityisesti Eurooppa-koulujen opettajiin.⁴⁹ Yhteisöjen tuomioistuin on myös selventänyt, että säännösten, joilla estetään jäsenvaltion kansalaisia käyttämästä oikeuttaan tai saadaan hänet luopumaan käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, on katsottava rajoittavan tätä vapautta, vaikka näitä säännöksiä sovellettaisiin riippumatta kyseessä olevien työntekijöiden kansalaisuudesta.⁵⁰

96. Näin ollen tarkastelen seuraavia asioita: ensin sitä, esiintyikö riidanalaisessa järjestelmässä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää tai loukattiinko siinä muutoin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta; toiseksi sitä, estettiinkö siinä opettajia käyttämästä oikeuttaan tai saatiinko heidät luopumaan käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen; ja lopuksi sitä, oliko järjestelmä kaikesta huolimatta, ja siltä osin kuin tarpeen, oikeutettu.

48 – Ks. esim. asia C-458/03, Parking Brixen, tuomio 13.10.2005 (Kok., s. I-8585, 48 kohta) ja asia C-55/00, Gottardo, tuomio 15.1.2002 (Kok., s. I-413, 21 kohta).

49 – Ks. asia C-411/98, Ferlini, tuomio 3.10.2000 (Kok., s. I-8081, 42 kohta) ja edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Hurd, tuomion 54 ja 55 kohta.

50 – Ks. esim. asia C-18/95, Terhoeve, tuomio 26.1.1999 (Kok., s. I-345, 39 kohta) ja asia C-212/06, Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon, tuomio 1.4.2008 (Kok., s. I-1683, 34 kohta).

Esiintyikö riidanalaisessa järjestelmässä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää tai loukattiinko siinä muutoin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta?

97. Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellolla

” – ei kielletä ainoastaan kansalaisuuteen perustuvaa välitöntä syrjintää vaan myös kaikki sellaiset välillisen syrjinnän muodot, joissa tosiasiallisesti päädytään samaan lopputulokseen muita erotteluperusteita soveltamalla.

Kansallisen oikeuden säännöstä on pidettävä välillisesti syrjivänä, jos sen vaikutukset kohdistuvat sen ominaislaadun vuoksi enemmän muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin kuin oman maan kansalaisiin ja jos säännöksellä saatetaan sen vuoksi kohdella ensiksi mainittuja huonommin, eikä säännös ole objektiivisesti perusteltu ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.”⁵¹

98. Yleisesti ottaen yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tilanteita ei kohdella samalla tavalla,

ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella.⁵²

99. Henkilöstöä koskevan säännösten perusteella on selvää, ettei kyseessä ole välitön kansalaisuuteen perustuva syrjintä.

100. Kansallisen oikeuden henkilöstöä koskevat säännökset, joiden vaikutukset kohdistuvat perinteisessä mielessä niiden ominaislaadun vuoksi enemmän ”muiden” jäsenvaltioiden kansalaisiin kuin ”oman” maan kansalaisiin, eivät myöskään ole syrjiviä, koska niitä sovelletaan kaikkien jäsenvaltioiden opettajiin, jotka on lähetetty kouluihin, jotka sijaitsevat yhdessä seitsemästä vastaanottavasta jäsenvaltiosta.

101. Järjestelmässä voidaan kuitenkin erottaa kaksi opettajaryhmää, ja voidaan havaita, että kyseisiä opettajia – ainakin pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä – kohdeltiin eri tavalla siltä osin, miten kyseisten opettajien kokonaispalkan arvo euroina kehittyi vuoden aikana. Ensimmäinen ryhmä koostui opettajista, jotka euroalueeseen kuuluva jäsenvaltio oli lähettänyt, joiden kansallisen palkan arvo ei vaihdellut euroina ja joiden kokonaispalkka vastasi kyseisen jakson aikana henkilöstöä koskevan säännösten liitteessä III määriteltyä palkan määrää. Toinen ryhmä muodostui opettajista, jotka euroalueeseen kuulumaton jäsenvaltio oli lähettänyt. Näiden opettajien kansallisen palkan

51 – Asia C-73/08, Bressol ja Chaverot ym., tuomio 13.4.2010 (Kok., s. I-2735, 40 ja 41 kohta).

52 – Ks. viimeksi asia C-149/10, Chatzi, tuomio 16.9.2010 (Kok., s. I-8489, 64 kohta).

euroina ilmaistu arvo saattoi vaihdella – ja todellakin vaihteli – enemmän tai vähemmän vaihtokurssin vaihtelujen mukaan siten, että heidän kokonaispalkkansa (kansallinen palkka, jonka euroarvo vaihteli, ja Eurooppa-lisä, jonka euroarvo oli kiinteä) saattoi poiketa – ja itse asiassa poikkesi – henkilöstöä koskevan säännösten liitteessä III mainituista määristä. Käytän näistä ryhmistä ilmaisia ”ryhmä 1” ja ”ryhmä 2”.

perustuvaa syrjinnän kieltoa on myös loukattu, koska ryhmän 1 opettajat olivat todennäköisesti euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden kansalaisia ja ryhmän 2 opettajat olivat todennäköisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisia.

102. On huomautettava, että edellä esittämäni erilainen kohtelu koskee henkilöstöä koskevan säännösten 40 artiklan 1 kohdassa taattua opettajien oikeutta kokonaispalkkaan, jonka arvo euroina on määritelty palkkaluokkien ja ikälisäportaiden osalta kyseisen säännösten liitteessä III. Se ei koske kyseisen palkan ostovoimaa, jota ei ole taattu henkilöstöä koskevassa säännöstössä ja joka vaihtelee muun muassa sen mukaan, missä määrin opettaja kykenee ja haluaa vastaanottaa, tallettaa ja käyttää osan palkastaan lähtöjäsenvaltiossaan kyseisen valtion valuuttana.

104. Koska mainitsemani kaksi ryhmää eivät vastaa tarkkaan niitä ryhmiä, joita on ehdotettu vertailuryhmiksi esillä olevan asian käsitteilyn aikana, lyhyt selvitys on tarpeen.

105. Ensinnäkin, ovatko nämä kaksi ryhmää samanlaisessa tilanteessa yhdenvertaista kohtelua koskevan periaatteen kannalta?

103. On myös huomattava, että jos riidanalaiset järjestelyt loukkasivat yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, koska samanlaisia tilanteita kohdeltiin eri tavalla, kansalaisuuteen

106. Näyttää siltä, että kysymykseen on vastattava myöntävästi. Henkilöstöä koskevassa säännöstössä on määräyksiä euromääräisistä palkoista, ja siinä määrätään, että henkilöstön jäsenillä on ”oikeus” palkkaan. Kaikki opettajat, joilla on sama oikeus, ovat näin ollen samanlaisessa tilanteessa. On totta, että niiden opettajien välillä, joiden kotipaikka ja asemapaikka ovat eri valuuttavyöhykkeillä, ja niiden

välillä, joiden kotipaikka ja asemapaikka ovat samalla vyöhykkeellä, voidaan tehdä tietty objektiivinen ero, koska heihin sovelletaan erilaisia ehtoja, kun he siirtävät osan palkastaan kahden eri vyöhykkeen välillä. Nämä erot – joiden vaikutukset riippuvat suuressa määrin yksittäisten henkilöiden tahdosta – eivät vaikuta heille kuuluvan palkan arvoon euroina.

Eurooppa-koulujen opettajien palkkausjärjestelmä olisi samanlainen kuin unionin virkamiesten palkkausjärjestelmä.

107. Toiseksi, ovatko muut vertailukohteet tarpeen?

108. Valituslautakunta ja komissio ovat pyytäneet unionin tuomioistuinta vertaamaan opettajien asemaa Euroopan toimielinten virkamiesten asemaan. Nimityksen yhteydessä tällaisista virkamiehistä tulee kyseisten toimielinten työntekijöitä, eivätkä he ole riippuvaisia lähtöjäsenvaltionsa viranomaisista. Toisaalta Eurooppa-kouluihin lähetetyt opettajat ovat edelleen riippuvaisia oman maansa kansallisesta hallinnosta, joka vastaa kyseisten opettajien kansallisen palkan maksamisesta. On totta, että henkilöstöä koskevan säännösten 49 artiklan 2 kohdan b alakohdassa viitataan ”Euroopan yhteisöjen virkamiesten palkkoihin sovellettavaan valuuttakurssiin”. Tässä kuitenkin pelkästään määritellään valuuttakurssi, jota sovelletaan laskelmiin (eli unionin talousarvion toimeenpanossa käytettävä valuuttakurssi).⁵³ Siinä ei todeta, että

109. Komissio viittaa myös toimielinten palvelukseen siirrettyjen kansallisten asiantuntijoiden asemaan. Näyttää kuitenkin siltä, etteivät tilanteet ole rinnastettavissa. Kansallisten asiantuntijoiden palkoista vastaavat kokonaisuudessaan kansalliset hallinnot, joihin asiantuntijat kuuluvat, ja toimielimet maksavat vain päivärahaa ja kuukausittaista korvausta.⁵⁴ Sitä vastoin Eurooppa-koulujen opettajien palkka muodostuu kansallisesta palkasta ja Eurooppa-lisästä. Ratkaisevaa on näin ollen se, että kansallisiin asiantuntijoihin sovellettavissa säännöissä ei yritetä varmistaa, että eri jäsenvaltioista peräisin olevat henkilöt saisivat samaa kokonaispalkkaa asemapaikkassaan. Sitä vastoin Eurooppa-koulujen opettajiin sovellettavissa henkilöstöä koskevassa säännöksessä todetaan, että jokaisella opettajalla ”on oikeus” liitteessä III määriteltyyn palkkaluokansa ja ikälisäportaansa mukaiseen palkkaan euroina ilmaistuna.

53 – Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiayhteisön virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen sekä muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta 29.2.1968 annettun asetuksen (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68 (EYVL L 56, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna, 63 artikla.

54 – Ks. komission palvelukseen tilapäisesti siirrettyihin ja komissiossa ammatillisessa jatkokoulutuksessa oleviin kansallisiin asiantuntijoihin sovellettavista säännöistä 12.11.2008 tehty komission päätös (K(2008) 6866 lopullinen); sen III luku, mm. 17 artikla koskee palkkoja.

110. Opettajat ovat puolestaan ehdottaneet, että Yhdistyneen kuningaskunnan Brysselin Eurooppa-kouluihin lähettämiä opettajia verrataan (a) muihin Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin oleviin opettajiin, joille on kotijäsenvaltiossa osoitettu työpaikka Culhamin Eurooppa-koulussa, ja/tai (b) opettajiin, jotka on lähetetty Brysseliin ja jotka saivat kansallisen palkkansa muuna valuuttana kuin euroina tai Englannin puntina. Molemmat ryhmät kuuluvat itse asiassa ehdottamaani ”ryhmään 2”, jonka kaikkia jäseniä kohdeltiin yhdenvertaisesti, kun otetaan huomioon, että heidän kokonaispalkkansa arvo euroina saattoi poiketa – ja kaikissa tapauksissa poikkesi enemmän tai vähemmän – henkilöstöä koskevan säännösten liitteessä III määritellystä määrästä. Sillä seikalla, voidaanko muita alaryhmiä yksilöidä ostovoiman vaikutuksen kannalta, ei ole, kuten olen jo todennut, merkitystä.

111. Ryhmän 1 ja ryhmän 2 opettajien välisen kohtelun olennainen ero on se, että ryhmän 1 opettajat saivat riidanalaisen jakson aikana palkkaa, jonka arvo euroina oli taattu henkilöstöä koskevan säännösten 49 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä III, kun taas ryhmän 2 opettajat joutuivat alttiiksi riskille, jonka mukaan heidän palkkansa poikkeaisi tästä määrästä. Sillä, toteutuuko kyseinen riski tietyistä jäsenvaltiosta peräisin olevien opettajien eduksi tai vahingoksi, ei näyttäisi olevan merkitystä. Se, olivatko brittiläiset opettajat ”heikommassa asemassa” kyseessä olevana ajankohtana, ja saivatko euroalueen

ulkopuolisista jäsenvaltioista peräisin olevat opettajat ”etua”, riippui valuuttakurssien vaihteluista, jotka olivat kaikilta osin objektiivisia ulkoisia tekijöitä. Sen sijaan merkitystä on sillä, että ryhmän 2 opettajilla oli merkittävä riski saada vähemmän palkkaa kuin taattu palkan arvo euroina, ja tämä asia olisi voitu ratkaista henkilöstöä koskevassa säännöstyössä esitetyn palkkausjärjestelmän yhteydessä. Ryhmän 1 opettajilla ei sitä vastoin ollut tällaista riskiä.

112. Näin ollen katson, että pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana riidanalainen järjestelmä loukkasi yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, ja näin ollen siinä esiintyi kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää EY 12 artiklan vastaisesti.

Estettiinkö riidanalaisessa järjestelmässä tai yritettiinkö siinä estää vapaata liikkuvuutta?

113. En kuitenkaan katso, että yksilöimäni puute estää mitenkään käyttämästä oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen.

114. Eurooppa-kouluihin lähetettyjen opettajien palkkausjärjestelmän mukaan opettajat saavat edelleen palkkaa, johon heillä on jo oikeus, sekä Eurooppa-lisää. Näin ollen näyttää siltä, että he saavat kaikissa tapauksissa parempaa palkkaa lähetettyinä työntekijöinä verrattuna siihen, että he olisivat jääneet aikaisempaan tehtäväänsä.

12 ikälisäporrasta – tällä ei melko varmasti ole pienintäkään vaikutusta opettajan kykyyn tai halukkuuteen käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja hakea lähettämistään tai hyväksyä lähettämisensä toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan Eurooppa-kouluun.

Voiko riidanalainen järjestelmä olla oikeutettu?

115. Tämä näkymä ei vaikuta estävän opettajaa hakemasta tai hyväksymästä lähettämistään, ellei kokonaispalkka ole riittämätön elintason säilyttämiseksi lähetettynä olon aikana sekä kotivaltiossa mahdollisesti säilyneiden velvoitteiden ja jäsenvaltioiden välisen muuttokustannusten kattamiseksi. Esillä olevassa asiassa ei ole väitetty olevan tällaista riskiä, eikä tällainen riski näytä todennäköiseltä. Riski siitä, että todellisen kokonaispalkan arvo euroina poikkeaa toisen opettajan (jolla on sama palkkaluokka ja ikälisäporras) kokonaispalkan arvosta – joka on sitä vastoin todellinen ja väistämätön riski – ei todennäköisesti ole merkittävä tekijä, kun haetaan siirtoa tai tehdään sitä koskevaa päätöstä. Tämä saattaa aiheuttaa ärtymystä tai tuottaa iloa poikkeavuuden suunnan mukaan, mutta järjestelmässä, jossa on opettajia 27 jäsenvaltiossa ja jossa opettajien kansalliset palkat vaihtelevat suuresti – sillä palkat on luokiteltu yhdeksään palkkaluokkaan, jossa on kussakin

116. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kohtelun erilaisuus, joka on välillistä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, on kielletty, jollei se ole objektiivisesti perusteltua, jollei sillä voida taata sillä tavoitellun hyväksyttävän päämäärän saavuttamista ja jollei sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.⁵⁵

117. Komissio väittää, että on mahdotonta ottaa käyttöön palkkausjärjestelmää, jossa taataan ostovoiman täysimääräinen yhdenvertaisuus opettajille, jotka on lähetetty Eurooppa-kouluihin 27 eri hallintojärjestelmästä. Lisäksi vuosina 1995–2008 Englannin punnan arvolaskut ja arvonnousut suhteessa euroon neutraloivat toisensa.

55 – Edellä alaviiteessä 50 mainittu asia *Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon, tuomion 55 kohta*.

118. Kuten olen huomauttanut, vertailukohdanna ei voida pitää ostovoimaa vaan kokonaispalkan arvoa euroina, joka taataan henkilöstöä koskevassa säännöstössä. Sillä ei ole merkitystä, neutraloivatko vuosien aikana tapahtuneet valuuttakurssin vaihtelut toisensa, sillä järjestelmän puutteena on kiinteän vaihtokurssin ylläpitäminen Eurooppa-lisän laskemista varten yhden vuoden ajan.

119. Tältä osin Eurooppa-koulut puolestaan väittävät, että sekä tarkasteltavana ajanjaksona käytössä ollut järjestelmä että 1.7.2008 käyttöön otetut päivitykset olivat perusteltuja. Ensinnäkin palkkausjärjestelmässä on otettava huomioon se seikka, että lähetetyt opettajat saavat edelleen kansallista palkkaa 27 kansalliselta hallinnolta. Toiseksi järjestelmään ei saa kohdistua liikaa hallinnollista räsitystä, vaan sen toiminnassa on otettava huomioon kaikkien lähetettyjen opettajien yleinen etu. Kolmanneksi, vaikka jotkin lähetetyt opettajat voivat olla heikommassa asemassa, kun heidän kansallisen valuuttansa arvo heikkenee suhteessa euroon, he myös hyötyvät, jos sen arvo nousee, joten järjestelmä on karkeasti ottaen tasapuolinen.

120. Vaikuttaa siltä, että ensimmäinen kohta ei ole merkityksellinen. Jos riidanalaisessa palkkausjärjestelmässä pystyttiin ottamaan huomioon se seikka, että työsopimussuhteiset opettajat saavat kansallista palkkaa 27 hallinnolta laskettaessa Eurooppa-lisää kerran

vuodessa, tämä olisi voitu ottaa huomioon jokaisen palkanmaksun yhteydessä.

121. Toisen ja kolmannen kohdan osalta vaikuttaa siltä, että tuomio asiassa Terhoeve on merkityksellinen. Kysymys oli siitä, onko työntekijälle, joka muutti toiseen jäsenvaltioon tehdäkseen siellä palkkatyötä, koitunut suurempi maksurasitus perusteltua. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei ollut. Etenkään verojen ja sosiaaliturvamaksujen perimistä koskevien kansallisten sääntöjen yksinkertaistamisen ja yhteensovittamisen tavoitteella ja hallinnollisilla syillä ei voida perustella perusvapauksien loukkaamista.⁵⁶

122. Näin ollen katson, että henkilöstöä koskevan säännösten 49 artiklan 2 kohdassa määritelty palkkausjärjestelmä oli kyseessä olevien tosiseikkojen tapahtuma-aikana vastoin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, erityisesti sellaisena kuin se on ilmaistu EY 12 artiklassa, eikä se ollut objektiivisesti perusteltavissa.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

123. Kolmannella kysymyksellään valituslautakunta haluaa tietää, voiko, jos toiseen

⁵⁶ – Edellä alaviiteessä 50 mainittu asia Terhoeve, tuomion 44 ja 45 kohta.

kysymykseen vastataan myöntävästi (kuten ehdotan, siltä osin kuin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on loukattu, mikä merkitsee välillistä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää), Eurooppa-kouluihin lähetettyjen opettajien ja unionin virkamiesten tilanteiden erilaisuus olla hyväksyttävä peruste sille, että yhdenvertaisen ostovoiman säilyttämisen varmistamiseksi sovellettavat valuuttakurssit eivät ole samat.

124. Ensinnäkin tämä kysymys näyttää olevan riittämättömästi valmisteltu, sillä vaihtokurssit, joita käytettiin Eurooppa-koulujen opettajien Eurooppa-lisän laskemiseen, olivat kyseisenä tapahtuma-hetkellä täsmälleen samat kuin ne, joita käytettiin unionin virkamiesten palkkasuoritusten laskemiseen muuna valuuttana kuin euroina – ja näin oli nimenomaisesti todettu henkilöstöä koskevan säännösten 49 artiklan 2 kohdan b alakohdassa.

125. Ennakkoratkaisupyynnön sisällön perusteella näyttää kuitenkin siltä, että tarkoitus oli ehkä viitata siihen, että unionin virkamiesten ostovoiman yhdenvertaisuus on taattu kunkin asemapaikan korjauskertoimilla, jotka määritellään joka vuosi samaan aikaan kuin valuuttakurssit mutta joita voidaan mukauttaa, jos elinkustannukset muuttuvat

huomattavasti.⁵⁷ Myös tässä tilanteessa kysymys on hämmäntävä, sillä henkilöstöä koskevan säännösten 47 artiklan 3 kohdassa todetaan:

”Henkilöstön jäsenen palkkaan sovelletaan KORJAUSKERROINTA, joka voi olla alle, yli tai yhtä suuri kuin 100 % Euroopan yhteisöjen virkamiesten määritetyistä ja tarkistetuista palkoista.”

126. Mielestäni unionin tuomioistuin ei näin ollen voi vastata kysymykseen sellaisena kuin se on esitetty.

127. Opettajien unionin tuomioistuimelle esittämien huomautusten perusteella näyttää todennäköiseltä, että kysymys, jonka opettajat halusivat valituslautakunnan esittävän, koskee sitä seikkaa, että vaikka samoja korjauskertoimia ja mukautuksia sovelletaan sekä unionin virkamiehiin että Eurooppa-koulun opettajiin, ne eivät vaikuta opettajien palkkaukseen samalla tavalla kuin virkamiesten palkkaukseen, koska korjauskertoimien mukauttamisessa ei voida ottaa huomioon vaihtokurssien vaihteluita. Siinä tapauksessa tarkoitus oli ehkä kysyä, voiko se, että virkamiesten ja opettajien *erilaisia tilanteita*

57 – Ks. edellä alaviitteessä 53 mainitussa asetuksessa N:o 259/68, sellaisena kuin se on muutettuna, olevien Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen 64 ja 65 artikla.

kohdellaan samalla tavalla, loukata yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

128. Tämä on kuitenkin pelkästään oletta-
mus, joka ei vastaa esitetyn kysymyksen sana-
muotoa, ja sen käsittely edellyttäisi tarkempia

tietoja korjauskertoimien soveltamisesta
opettajien palkkoihin. Näissä olosuhteissa en
katso, että unionin tuomioistuin voi perus-
tellusti vastata hypoteettiseen kysymykseen.
Voin pelkästään sanoa, että – kuten olen jo
esittänyt⁵⁸ – mielestäni Eurooppa-kouluihin
lähetettyjen opettajien asemaa ei voida rin-
nastaa unionin virkamiesten asemaan.

Ratkaisuehdotus

129. Edellä esitetyn perusteella katson, että Eurooppa-koulujen valituslautakunnan
esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava seuraavasti:

- 1) Eurooppa-koulujen valituslautakunta kuuluu EY 234 artiklan soveltamisalaan.

- 2) Yhdenvertaisen kohtelun periaate, joka saa ilmaisunsa EY 12 artiklaan sisälty-
vässä kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellossa, on esteenä Eurooppa-kou-
lujen työsopimussuhteista henkilöstöä koskevan säännösten 45–49 artiklassa
määritellyn palkkausjärjestelmän soveltamiselle.

- 3) Unionin tuomioistuin ei voi vastata kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen.

58 – Ks. edellä 108 kohta.