

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

8 päivänä syyskuuta 2011 *

Asiassa C-177/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 12 de Sevilla (Espanja) on esittänyt 24.3.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 7.4.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Francisco Javier Rosado Santana

vastaan

Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit A. Arabadjiev, A. Rosas, A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari) ja P. Lindh,

julkisasiamies: E. Sharpston,
kirjaaja: A. Calot Escobar,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, asiamiehenään A. Cornejo Pineda,
- Espanjan hallitus, asiamiehenään J. Rodríguez Cárcamo,
- Euroopan komissio, asiamiehinään M. van Beek ja S. Pardo Quintillán,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.5.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 18.3.1999 tehdyn määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen (jäljempänä puitesopimus), joka on Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta 28.6.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/70/EY (EYVL L 175, s. 43) liitteenä, 4 lausekkeen tulkintaa.

- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Junta de Andalucía nyttemmin vakinainen virkamies Francisco Javier Rosado Santana ja Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía (Andalusian itsehallintoalueen oikeus- ja hallintoasioista vastaava ministeriö, jäljempänä Consejería) ja joka koskee viimeksi mainitun päätöstä kumota toimet, joilla Rosado Santana nimitettiin sisäisessä ylennysmenettelyssä vakinaiseksi virkamieheksi avustajien yleiseen virkamiesluokkaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

- 3 EY 139 artiklan 2 kohtaan perustuvan direktiivin 1999/70 johdanto-osan 14 perustelukappaleesta ilmenee, että puitesopimuksen allekirjoittaneet osapuolet ovat osoittaneet halunsa syrjintäkiellon periaatteen soveltamisen takaamalla parantaa määräaikaisen työn laatua ja laatia puitteet peräkkäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden väärinkäytön ehkäisemiseksi.
- 4 Mainitun direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on ”panna täytäntöön toimialaltaan yleisten työmarkkinakeskusjärjestöjen (EAY, UNICE ja CEEP) välillä – – tehty – – puitesopimus”.

- 5 Saman direktiivin 2 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 10 päivänä heinäkuuta 2001 tai varmistettava, että työmarkkinaosapuolet ovat kyseiseen päivään mennessä ottaneet käyttöön tarvittavat toimenpiteet sopimusteitse, jolloin jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joiden avulla ne voivat jatkuvasti taata tässä direktiivissä säädettyjen tulosten saavuttamisen. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle välittömästi.”

- 6 Puitesopimuksen 1 lausekkeessa määrätään, että sen tarkoituksena on

a) parantaa määräaikaisen työn laatua varmistamalla [syrjintäkiellon] periaatteen soveltaminen;

b) laatia puitteet sellaisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi, jotka johtuvat perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden käytöstä.”

- 7 Puitesopimuksen 2 lausekkeen 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tätä sopimusta sovelletaan määräaikaisiin työntekijöihin, joilla on työsopimus tai työsuhde, sellaisena kuin se on määritelty jäsenvaltion lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai käytännössä.”

8 Puitesopimuksen 3 lausekkeessa määrätään seuraavaa:

”1. Tässä sopimuksessa ’määräaikaisella työntekijällä’ tarkoitetaan henkilöä, jolla on suoraan työnantajan ja työntekijän välillä tehty työsopimus tai solmittu työsuhde, jonka päättymisen määräytyy perustelluin syin, esimerkiksi tietyn päivämäärän umpeutumisen, tietyn tehtävän loppuun saattamisen tai tietyn tapahtuman ilmaantumisen perusteella

2. Tässä sopimuksessa ’vastaavalla vakituksella työntekijällä’ tarkoitetaan työntekijää, jolla on toistaiseksi voimassa oleva työsopimus tai työsuhde ja joka työskentelee samassa työpaikassa ja samassa tai samanlaisessa työssä tai tehtävässä, ottaen huomioon pätevyys ja ammattitaito. Milloin samassa työpaikassa ei ole vastaavaa vakituista työntekijää, vertailu on tehtävä suhteessa sovellettavaan työehtosopimukseen, tai jos sellaista ei ole, vertailu tehdään kansallisen lainsäädännön, työehtosopimusten tai käytännön mukaisesti.”

9 Puitesopimuksen 4 lausekkeen, jonka otsikko on ”[Syrjintäkiellon] periaate,” 1 ja 4 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Määräaikaisiin työntekijöihin ei saa soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin vastaaviin vakituksiin työntekijöihin pelkästään siksi, että [he työskentelevät määräaikaisesti], ellei siihen ole asiallisia syitä

--

4. Erityisiin työehtoihin liittyvien palvelusaikaa koskevien vaatimusten on oltava määräaikaikaisille samat kuin vakituisille työntekijöille, ellei eripituisen palvelusajan vaatimiselle ole asiallisia syitä.”

Kansallinen säännöstö

- 10 Aikaisempien julkishallinnon palvelussuhteiden tunnustamisesta 26.12.1978 annetun lain 70/1978 (Ley 70/1978 de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública; BOE nro 9, 10.1.1979, s. 464; jäljempänä laki 70/1978) 1 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tosiasialliseen palvelusaikaan lasketaan erotuksetta kaikki edellisessä momentissa mainituilla julkishallinnon aloilla kertyneet palvelusjaksot tilapäisenä (ylimääräisenä tai määräaikaikaisena) virkamiehenä (funcionario de empleo (eventual o interino)) sekä kaikki palvelus- tai työsopimuksen perusteella kertyneet palvelusajanjaksot, riippumatta siitä, onko niiden perustana sopimus vai ei.”

- 11 Julkishallinnon uudistamisesta 2.8.1984 annetun lain 30/1984 (Ley 30/1984 de reforma de la Función Pública; BOE nro 185, 3.8.1984, s. 22629) 22. lisäsäännöksessä, sellaisena kuin se on muutettuna verotuksellisista, hallinnollisista ja sosiaalisista toimenpiteistä 30.12.1994 annetulla lailla 42/1994 (Ley 42/1994 de medidas fiscales, administrativas y de orden social; BOE nro 313, 31.12.1994, s. 39457), säädetään seuraavaa:

”Henkilö voidaan nimittää sisäisessä ylennysmenettelyssä ryhmään C kuuluviin virka- tai palkkaluokkiin ryhmään D kuuluvasta, vastaavan toiminta- tai tehtäväalan virka- tai palkkaluokasta, jos tällaisia on olemassa, ja ylennys toteutetaan kilpailumennettelyssä, jossa arvioidaan pätevyyttä suhteessa aiempaan virkauraan sekä aiempiin työtehtäviin, koulutustasoon ja palvelusaikaan.

Ylennys edellyttää tämän lain 25 §:ssä tarkoitettuja tutkintotodistuksia tai kymmenen vuoden palvelusaikaa ryhmään D kuuluvassa virka- tai palkkaluokassa taikka viiden vuoden palvelusaikaa, jos asianomainen on suorittanut erityiskoulutuksen, johon pääseminen ratkaistaan objektiivisilla perusteilla.

Tämä säännös on perustuslain 149 §:n 1 momentin 18 kohdan nojalla annettu julkishallinnon virkamiehiä koskevan järjestelmän perussäännös.”

- 12 Junta de Andalucía yleishallinnon virkamiesten palvelukseenottoa, sisäistä ylentämismenettelyä, virkojen täyttämistä ja ammatillisia ylennyksiä koskevasta perussäännöstä 9.1.2002 annetun asetuksen 2/2002 (Decreto 2/2002 por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía; BOJA nro 8, 19.1.2002, s. 913) 32 § on sanamuodoltaan vastaava kuin edellä mainittu lisäsäännös.
- 13 Julkisiin virkamiehiin ja toimihenkilöihin sovellettavista perussäännöistä 12.4.2007 annettua lakia 7/2007 (Ley 7/2007 del Estatuto básico del empleado público; BOE nro 89, 13.4.2007, s. 16270; jäljempänä LEBEP) sovelletaan sen 2 §:n 1 momentin mukaan virkamiehiin ja tarvittaessa niihin sopimussuhteisiin toimihenkilöihin, jotka työskentelevät muun muassa itsehallintoalueiden palveluksessa.
- 14 LEBEP:n 8 §:n 2 momentissa säädetään, että julkiset virkamiehet ja toimihenkilöt jaetaan vakinaiisiin virkamiehiin (funcionarios de carrera), määräaikaisiin virkamiehiin (funcionarios interinos), sopimussuhteisiin toimihenkilöihin ja ylimääräiseen henkilöstöön.
- 15 LEBEP:n 9 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Vakinaisia virkamiehiä ovat henkilöt, jotka lain nojalla ovat julkishallinnon palveluksessa hallinto-oikeudellisen virkasuhteen mukaisesti hoitaakseen pysyvästi ammatillisia tehtäviä korvausta vastaan.”

16 LEBEP:n 10 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Määräaikaisia virkamiehiä ovat henkilöt, jotka nimenomaisesti perustellun tarpeen tai kiireellisyyden vuoksi on nimitetty määräaikaisiksi virkamiehiksi hoitamaan vakinaisille virkamiehille kuuluvia tehtäviä joissakin seuraavista tapauksista:

- a) vapaita virkoja ei voida täyttää vakinaisilla virkamiehillä
- b) vakinaisten virkamiesten väliaikainen korvaaminen
- c) luonteeltaan väliaikaisten hankkeiden toteuttaminen
- d) työtehtävien liian suuri määrä tai kasautuminen enintään 6 kuukauden ajan 12 kuukauden ajanjaksolla.”

17 LEBEP:n 18 §:n otsikko on ”Sisäinen virkamiesten ylentäminen”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Sisäinen ylennys toteutetaan valintamenettelyissä, joilla taataan perustuslaillisten yhdenvertaisuutta, ansioituneisuutta ja kyvykkyyttä koskevien periaatteiden toteutuminen – –

2. Virkamiesten on täytettävä ylennyksen vaatimat edellytykset, heillä on oltava vähintään kahden vuoden aktiivipalvelusaika alemmassa alaryhmässä tai muuten ammatillisessa luokitteluryhmässä, jos alaryhmiä ei ole, ja heidän on läpäistävä hyväksytysti ylennystä vastaavat valintakokeet.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 18 Unionin tuomioistuimelle toimitettujen tietojen mukaan pääasian kantaja työskenteli vuosina 1989–2005 Junta de Andalucía palveluksessa määräaikaisena virkamiehenä. Hänestä tuli kyseisen hallintoelimen vakinainen virkamies vuonna 2005.
- 19 Consejería julkaisi Boletín Oficial de la Junta de Andalucía 17.12.2007 kilpailu-ilmoituksen, jossa tiedotettiin valintakokeiden järjestämisestä virkamiesten ottamiseksi sisäisessä ylennysmenettelyssä kyseisen hallintoelimen hallintovirkamiesten yleiseen virkamiesluokkaan.
- 20 Ilmoituksessa mainittiin useita edellytyksiä, jotka kokeisiin osallistuvien oli täytettävä. Heidän oli ensinnäkin oltava Junta de Andalucía yleiseen henkilöstöön kuuluvia virkamiehiä. Heillä oli myös oltava Bachiller Superior- tai sitä vastaava tutkintotodistus tai heidän oli täytettävä tällaisen tutkintotodistuksen saamisedellytykset tai, jos tällainen tutkintotodistus puuttui, heidän oli osoitettava, että heillä oli ryhmään D kuuluvana vakinaisena virkamiehenä joko kymmenen tai viiden vuoden palvelusaika sen jälkeen, kun he olivat suorittaneet erityiskoulutuksen Andalusiassa virkamiesoppilaitoksessa. Kokeisiin osallistuvien oli lisäksi tultava sisäiseen ylennysmenettelyyn sellaiseen ryhmään kuuluvasta virkamiesluokasta, joka oli tasoltaan välittömästi kilpailun kohteena olevan luokan alapuolella, ja heillä oli oltava vähintään kahden vuoden palvelusaika vakinaisena virkamiehenä kyseisessä ryhmässä.
- 21 Kilpailu-ilmoituksessa täsmennettiin myös, että ”huomioon ei oteta missään julkishallinnossa määräaikaisena virkamiehenä tai sopimussuhteisena toimihenkilönä kertyneitä palvelusjaksoja tai vastaavia aikaisempia palvelusjaksoja”.

- 22 Pääasian kantaja, joka osallistui valintakokeisiin ryhmään D kuuluvana Junta de Andalucía vakinaisena virkamiehenä, jolla on yli kahden vuoden palvelusaika, oli alun perin mukana kilpailun läpäisseiden henkilöiden lopullisessa luettelossa, joka julkaisiin 12.11.2008.
- 23 Sen jälkeen, kun 2.2.2009 oli julkaistu luettelo tarjotuista avoimista viroista ja kun Rosado Santana oli toimittanut pyydettyt asiakirjat, Consejería pääsihteerin kumosi 25.3.2009 tekemällään päätöksellä (jäljempänä pääasiassa kyseessä oleva päätös) Rosado Santanaa koskevan päätöksen kilpailun läpäisemisestä ja hänen nimittämisestään ryhmän C vakinaiseksi virkamieheksi sillä perusteella, ettei hänellä ollut vaadittavia tutkintotodistuksia eikä hänellä niiden puuttuessa ollut kymmenen vuoden palvelusaikaa vakinaisena virkamiehenä.
- 24 Pääasian kantaja teki päätöksestä 8.6.2009 valituksen, joka perustui Espanjan perustuslain 14 §:ään, jossa vahvistetaan yhdenvertaisuutta lain edessä koskeva periaate, sekä lain 70/1978 1 §:ään. Hän väitti lisäksi, että koska Consejería pääsihteerin oli ottanut huomioon ainoastaan palvelusajan, joka oli kertynyt vakinaisena virkamiehenä vuodesta 2005 lähtien, eikä ennen sitä määräaikaisena virkamiehenä kertyneitä palvelusjaksoja, pääasiassa kyseessä olevalla päätöksellä loukataan puitesopimuksen 4 lausekkeessa kuvattua syrjintäkiellon periaatetta.
- 25 Consejería on väittänyt ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, ettei lakia 70/1978 voida soveltaa valintakokeessa vaadittavien edellytysten määrittämiseen, koska määräaikaisten virkamiesten aiemmat palvelusjaksot voidaan laskelmissa ottaa huomioon ainoastaan taloudellisia tarkoituksia varten. Päinvastaisessa tapauksessa virkamiestä, jolle on kertynyt palvelusjaksoja määräaikaisena virkamiehenä, kohdeltaisiin paremmin kuin virkamiestä, jolle ei ole kertynyt tällaisia palvelusjaksoja. Tällainen lähtökohta olisi Consejería mukaan syrjivä, koska vakinaisena virkamiehenä kertyneiden palvelusvuosien on aina oltava merkityksellisempiä kuin niiden ansioiden, jotka perustuvat määräaikaisena virkamiehenä kertyneisiin palvelusjaksoihin, sillä määräaikaisen virkamiehen hoitamien työtehtävien luonteeseen ei kuulu julkishallinnolle ominainen pysyvyys ja vakaus.

- 26 Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 12 de Sevilla pohtii ennakkoratkaisupäätöksessään, mitä seurauksia on Tribunal Constitucionalin (perustuslakituomioistuimien) tuomioista, joiden mukaan samoja tehtäviä hoitavien vakinaisten ja määräaikaisten virkamiesten erilainen kohtelu on sallittua. Ensin mainittu tuomioistuin toteaa kuitenkin, että samainen Tribunal Constitucional on antanut muita, sisällöltään osittain päinvastaisia tuomioita.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa myös, että valtaosa espanjalaisista tuomioistuimista noudattaa tulkintakäytäntöä, jonka mukaan julkisissa kilpailuilmotuksissa, joissa julkaistaan hakijoihin sovellettavat osallistumis- ja arviointiedellytykset, nämä edellytykset muodostavat kilpailussa sovellettavan ”lain”, ja jos hakija ei ole riitauttanut niitä asetetussa määräajassa, niiden lainvastaisuuteen ei voida enää myöhemmin vedota kilpailun lopputuloksen riitauttamiseksi siltä osin kuin sillä on vaikutusta mainittuun hakijaan.
- 28 Kyseisen tuomioistuimen mukaan pääasiassa esiin nouseva olennainen kysymys on sen selvittäminen, onko kansallinen säännöstö, jossa tosin otetaan vertailukohteiksi kaksi vakinaista virkamiestä mutta jossa jätetään huomiotta jommallekummalle kertyneitä palvelusvuosia pelkästään siitä syystä, että hän oli niiden kertyessä määräaikainen virkamies, puitesopimuksen 4 lausekkeen vastainen.
- 29 Tässä tilanteessa Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 12 de Sevilla päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiiviä 1999/70] tulkittava siten, että tilanteessa, jossa [Euroopan] unionin jäsenvaltion perustuslakituomioistuin on vahvistanut, että se, että tilapäisten ja vakinaisten virkamiesten oikeudet eroavat toisistaan, voi olla yhteensopuvaa kyseisen valtion perustuslain kanssa, tämä merkitsee välttämättä sitä, ettei kyseistä yhteisön sääntöä voida soveltaa sen julkishallintoon?”

- 2) Onko kyseistä direktiiviä tulkittava siten, että sen vastaista on menettely, jossa kansallinen tuomioistuin tulkitsee yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteita siten, että niiden soveltamisalaan ei yleensä kuulu tilapäisten ja vakinaisten virkamiesten välinen yhdenvertaisuus?
- 3) Onko [puitesopimuksen] 4 lauseketta tulkittava siten, että sen vastaista on se, että määräaikaisena virkamiehenä kertynyttä palvelusta ei oteta huomioon laskettaessa palvelusaikaa vakinaistamisen yhteydessä ja määritettäessä käytännössä virkamiehen palkkausta, luokittelua tai uralla etenemistä?
- 4) Velvoittaako [puitesopimuksen] 4 lauseke tulkitsemaan kansallista säännöstä siten, että määräaikaisessa virkasuhteessa työskenneltyjä kausia ei pidä jättää huomiotta virkamiesten palvelusaikaa laskettaessa?
- 5) Onko [puitesopimuksen] 4 lauseketta tulkittava siten, että silloinkin, kun julkisen virkailmoituksen perusteet on julkaistu ja kun asianomainen ei ole niitä riitauttanut, kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus tutkia, ovatko kyseiset perusteet [unionin] oikeuden vastaisia, ja jos ovat, sen on jätettävä kyseiset perusteet tai niiden perustana oleva kansallinen säännös soveltamatta siltä osin kuin ne ovat kyseisen lausekkeen vastaisia?”

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

- ³⁰ Consejería katsoo, että ennakkoratkaisupäätös yleensä sekä ensimmäinen, toinen ja viides kysymys erityisesti eivät täytä ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamiselle unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuja edellytyksiä. Päätöksessä ei nimittäin Consejerían mukaan viitata pääasiassa sovellettaviin kansallisiin sääntöihin eikä kansalliseen oikeusjärjestelmään, jonka piiriin pääasia kuuluu.

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole myöskään esittänyt syitä, joiden vuoksi se on päätyntä direktiiviin 1999/70, eikä osoittanut direktiivin ja kyseisten kansallisten sääntöjen välistä yhteyttä.

- 31 Consejería väittää myös, että ennakkoratkaisukysymyksissä yksilöidään virheellisesti puitesopimuksen 4 lausekkeen soveltamisala ja että ne on myös tästä syystä jätettävä tutkimatta.
- 32 Tässä yhteydessä on muistettava, että SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Kun esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on siksi lähtökohtaisesti ratkaistava ne (ks. mm. asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995, Kok., s. I-4921, 59 kohta ja asia C-45/09, Rosenblatt, tuomio 12.10.2010, Kok., s. I-9391, 32 kohta).
- 33 Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on esittää unionin tuomioistuimelle ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka ovat tarpeen, jotta sen esittämiin kysymyksiin voidaan antaa hyödyllinen vastaus (asia C-249/97, Gruber, tuomio 14.9.1999, Kok., s. I-5295, 19 kohta).
- 34 Nyt tarkasteltavassa tilanteessa on todettava, että kansallinen tuomioistuin on kuvannut riittävän selvästi sekä pääasiaan sovellettavat espanjalaiset oikeussäännöt että sen kansallisen oikeusjärjestelmän, jonka piiriin pääasia kuuluu. Ennakkoratkaisupäätöksestä käyvät selvästi ilmi myös syyt, joiden vuoksi kansallinen tuomioistuin on päättänyt esittää kysymykset direktiivin 1999/70 tulkinnasta.

- 35 Consejerían väitteistä, joiden mukaan kansallinen tuomioistuin on yksilöinyt virheellisesti puitesopimuksen 4 artiklan 1 kohdan soveltamisalan, on riittävää todeta, ettei tällaista kysymystä arvioida ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisen yhteydessä vaan selvitetäessä sen asiakysymystä.
- 36 Näin ollen ennakkoratkaisupyyntö on otettava kokonaisuudessaan tutkittavaksi.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavia huomautuksia direktiivin 1999/70 ja puitesopimuksen soveltuvuudesta

- 37 Espanjan hallituksen ja Euroopan komission mukaan direktiiviä 1999/70 ja sen liitteenä olevaa puitesopimusta ei voida soveltaa pääasian oikeudenkäyntiin.
- 38 Espanjan hallitus toteaa, että osallistuessaan sisäiseen ylennysmenettelyyn, jossa sovellettavan säännösten mukaan voidaan ylentää ainoastaan vakinaisia virkamiehiä, pääasian kantaja oli ollut jo vuodesta 2005 lähtien vakinainen virkamies. Näin ollen hänen väittämänsä erilaista kohtelua esiintyisi suhteessa muihin vakinaisiin virkamiehiin, jotka myös osallistuivat kyseiseen menettelyyn ja joilla joko oli vaadittu tutkintotodistukset tai jotka saattoivat vedota kymmenen vuoden palvelusaikaan

vakinaisina virkamiehinä. Sekä Espanjan hallitus että komissio väittävät, ettei puitesopimus koske sellaisten vakinaisten työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua, joista jotkut ovat aiemmin työskennelleet määräaikaisina työntekijöinä.

- 39 Tässä yhteydessä on muistutettava, että puitesopimuksen 2 lausekkeen 1 kohdan mukaan kyseistä sopimusta sovelletaan määräaikaisiin työntekijöihin, joilla on työ-sopimus tai työsuhde, sellaisena kuin se on määritelty jäsenvaltion lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai käytännössä.
- 40 Oikeuskäytännössä on jo todettu, että direktiiviä 1999/70 sekä puitesopimusta sovelletaan kaikkiin työntekijöihin, jotka toteuttavat suorituksia, joista maksetaan heille palkkaa näiden työntekijöiden ja heidän työnantajansa välisen määräaikaisen työsuhteen perusteella (asia C-307/05, Del Cerro Alonso, tuomio 13.9.2007, Kok., s. I-7109, 28 kohta).
- 41 Pelkästään se seikka, että pääasian kantajasta on tullut vakinainen virkamies ja että hänen mahdollisuutensa osallistua sisäiseen valintamenettelyyn edellyttää tällaista virka-asemaa, ei estä häntä vetoamasta tietyissä olosuhteissa puitesopimuksen 4 lausekkeessa kuvattuun syrjintäkiellon periaatteeseen.
- 42 Pääasiassa on nimittäin kyse siitä, että kantaja pyrkii vakinaisena virkamiehenä ensisijaisesti kyseenalaistamaan erilaisen kohtelun siinä, kuinka palvelusaika ja ammatillinen kokemus otetaan huomioon sisäisessä valintamenettelyssä. Vakinaisena virkamiehenä karttuneet palvelusjaksot otetaan huomioon, kun taas määräaikaisena virkamiehenä kertyneet palvelusjaksot jätetään huomiotta, eikä kantajan mukaan niihin kuuluneita tehtäviä ja niiden ominaispiirteitä tutkita. Koska puitesopimuksen 4 lausekkeen vastainen syrjintä, jota pääasian kantaja väittää kärsineensä, koskee määräaikaisena virkamiehenä kertyneitä palvelusjaksoja, asiassa ei ole merkitystä sillä seikalla, että hänestä on tällä välin tullut vakinainen virkamies.

- 43 Lisäksi on huomattava, että puitesopimuksen 4 lausekkeen 4 kohdassa määrätään, että erityisiin työehtoihin liittyvien palvelusaikavaatimusten on oltava määräaikaikaisille samat kuin vakinaisille työntekijöille, ellei eripituisen palvelusajan vaatimiselle ole asiallisia syitä. Määräyksen sanamuodosta tai asiayhteydestä, johon se kuuluu, ei ilmene, että sitä lakattaisiin soveltamasta siitä lähtien, kun kyseisestä työntekijästä tulee vakinainen työntekijä. Direktiivin 1999/70 ja puitesopimuksen tavoitteilla pyritään sekä kieltämään syrjintä että estämään peräkkäisten määräaikaisten työsopimusten käyttämisestä aiheutuvia väärinkäytöksiä, ja nämä tavoitteet puhuvat päinvastaisen tulkinnan puolesta.
- 44 Jos puitesopimuksen soveltumista pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen pidettäisiin suoralta kädeltä mahdottomana Espanjan hallituksen ja komission esittämällä tavalla, rajoitettaisiin sen 4 lausekkeessa mainitun tavoitteen vastaisesti kyseessä oleville työntekijöille syrjintää vastaan annettavan suojan alaa, mikä johtaisi lausekkeen perusteettoman rajoittavaan ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vastaiseen tulkintaan (ks. vastaavasti em. asia Del Cerro Alonso, tuomion 37 ja 38 kohta ja asia C-268/06, Impact, tuomio 15.4.2008, Kok., s. I-2483, 114 ja 115 kohta).
- 45 Consejería puolestaan väittää, että puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohtaa ei voida soveltaa pääasiaan, koska vakinaisena virkamiehenä kertynyttä palvelusaikaa koskeva edellytys on työhön pääsyn edellytys, jonka täyttymistä vaaditaan valintamenettelyyn osallistumiseksi, eikä mainitussa lausekkeessa tarkoitettu työehto.
- 46 Oikeuskäytännössä on jo todettu, että kansalliset säännöt, jotka koskevat ylempään palkkaluokkaan luokittelemiseksi edellytettävien palvelusjaksojen täyttymistä tai niiden palvelusjaksojen laskemista, joita vaaditaan, jotta työntekijästä voidaan laatia vuosittainen arviointi ja jotta hän tämän seurauksena voi saada ammatillisen ylennyksen, jollaisesta pääasiassa on kyse, vastaavat työehtoja (ks. analogisesti mies- ja naispuolisten työntekijöiden tasa-arvoisesta kohtelusta asia C-136/95, Thibault, tuomio

30.4.1998, Kok., s. I-2011, 27 kohta ja asia C-284/02, Sass, tuomio 18.11.2004, Kok., s. I-11143, 31 ja 34 kohta).

- 47 Näin ollen puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettu työehtojen käsite kattaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen edellytyksen, joka koskee aiemmin määrääikäisenä virkamiehenä kertyneiden palvelusjaksojen huomioon ottamista sisäistä ylennystä varten toteutettavassa valintamenettelyssä.
- 48 Näillä perusteilla on todettava, että vastoin Consejerían, Espanjan hallituksen ja komission esittämää tulkintatapaa direktiivin 1999/70 ja puitesopimuksen 4 lausekkeen soveltamiselle pääasiassa ei ole estettä.

Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys

- 49 Ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä, kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, voivatko jäsenvaltion tuomioistuimet, mukaan luettuna perustuslakituomioistuin, tulkita direktiiviä 1999/70 ja puitesopimuksen 4 lausekkeessa vahvistettua syrjintäkiellon periaatetta siten, että näitä unionin oikeuden säännöksiä ei sovelleta kyseisen jäsenvaltion julkishallintoon eikä määrääikäisten ja vakinaisten virkamiesten erilaiseen kohteluun kyseisessä jäsenvaltiossa.
- 50 Aluksi on muistutettava, että direktiivillä asetetaan kaikille jäsenvaltioille, joille direktiivi on osoitettu, velvoite toteuttaa direktiivissä asetetun tavoitteen mukaisesti kaikki kyseisen direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet (ks. asia 14/83, von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984, Kok., s. 1891, Kok. Ep. VII, s. 557, 15 kohta).

- 51 Direktiivistä jäsenvaltioille seuraava velvoite saavuttaa direktiivissä säädetty tavoite sekä SEU 4 artiklan 3 kohdan artiklan mukainen velvoite toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, sitovat kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia, myös tuomioistuimia niiden toimivallan rajoissa (em. asia Impact, tuomion 41 kohta).
- 52 Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on nimenomaisesti varmistaa, että yksityiset oikeussubjektit saavat sen oikeusturvan, joka heille unionin oikeuden säännöksillä myönnetään, ja taata mainittujen säännösten täysi vaikutus (em. asia Impact, tuomion 42 kohta).
- 53 Oikeuskäytännön mukaan kansallisilla tuomioistuimilla ja julkishallinnon elimillä on – elleivät ne voi tulkita tai soveltaa kansallista lainsäädäntöä unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti – velvollisuus soveltaa unionin oikeutta kokonaisuudessaan ja suojata siinä yksityisille annettuja oikeuksia jättämällä tarvittaessa kaikki unionin oikeuden vastaiset kansalliset oikeussäännöt soveltamatta (ks. vastaavasti asia 103/88, Costanzo, tuomio 22.6.1989, Kok., s. 1839, 33 kohta; asia C-208/05, ITC, tuomio 11.1.2007, Kok., s. I-181, 68 ja 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen sekä asia C-429/09, Fuß, tuomio 25.11.2010, Kok., s. I-12167, 40 kohta).
- 54 Unionin tasolla EY 139 artiklan 1 kohdan perusteella käytyjen neuvottelujen päätteeksi tehty puitesopimus on pantu täytäntöön saman artiklan 2 kohdan mukaisesti Euroopan unionin neuvoston direktiivillä, jonka erottamaton osa se on (em. asia Impact, tuomion 58 kohta).
- 55 Erittäin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puitesopimuksessa ilmaistuja vaatimuksia on tarkoitettu sovellettaviksi viranomaisten ja muiden julkisen sektorin yksiköiden kanssa tehtyihin määräaikaisiin palvelussopimuksiin ja palvelussuhteisiin (asia C-212/04, Adeneler ym., tuomio 4.7.2006, Kok., s. I-6057, 54 kohta sekä yhdistetyt asiat C-444/09 ja C-456/09, Gavieiro Gavieiro ja Iglesias Torres, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-14031, 38 kohta).

- 56 Puitesopimuksen 4 lausekkeessa, jolla on välitön vaikutus, säädetään kiellosta soveltaa määräaikaisiin työntekijöihin epäedullisempia työehtoja ja työehtoihin liittyviä palvelusjaksoja koskevia edellytyksiä kuin vastaaviin vakinaisiin työntekijöihin pelkästään siksi, että he työskentelevät määräaikaisesti (em. asia Impact, tuomion 59 ja 68 kohta).
- 57 Tähän määräykseen tosin sisältyy siinä vahvistetun syrjintäkiellon periaatteen suhteen varauma, joka liittyy asiallisilla syillä perustelemiseen.
- 58 Se seikka, että määräaikaisia ja vakinaisia työntekijöitä voidaan täsmällisissä olosuhteissa ja asiallisten syiden perusteella kohdella eri tavalla, ei kuitenkaan merkitse millään lailla sitä, että direktiivin 1999/70 ja puitesopimuksen soveltamisen ulkopuolelle voitaisiin jättää jäsenvaltion julkishallinnossa työskentelevät henkilöt.
- 59 Espanjan hallitus puolestaan väittää, että ensimmäisen kysymyksen perustana oleva lähtökohta on virheellinen, koska Tribunal Constitucional ei ole kieltäytynyt soveltamasta direktiiviä 1999/70 espanjalaisiin määräaikaisiin virkamiehiin eikä myöskään hyväksynyt yleisesti tällaisten virkamiesten ja vakinaisten virkamiesten välistä perusteetonta erilaista kohtelua.
- 60 Tästä on riittävää muistuttaa, ettei unionin tuomioistuimen asiana ole ottaa kantaa kansallisten säännösten tulkintaan, koska tämä kuuluu kansallisten tuomioistuinten yksinomaiseen toimivaltaan (asia C-409/06, Winner Wetten, tuomio 8.9.2010, Kok., s. I-8015, 35 kohta), eikä unionin tuomioistuin voi korvata omalla arvioinnillaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arviointia kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännön kehityksestä.
- 61 Siinä tilanteessa, että kansallinen tuomioistuin, mukaan luettuna perustuslakituomioistuin, sulkisi jäsenvaltion julkishallinnon henkilöstön direktiivin 1999/70 ja puitesopimuksen soveltamisen ulkopuolelle ja/tai sallisi määräaikaisten ja vakinaisten virkamiesten erilaisen kohtelun ilman puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa

tarkoitettuja asiallisia syitä, olisi todettava, että tällainen oikeuskäytäntö on mainittujen unionin oikeuden säännösten vastainen ja ristiriidassa niiden velvoitteiden kanssa, joita jäsenvaltioiden tuomioistuimilla toimivaltansa rajoissa on sen varmistamiseksi, että yksityiset oikeussubjektit saavat oikeusturvan, joka heille unionin oikeuden määräyksillä ja säännöksillä myönnetään, sekä näiden määräysten ja säännösten täyden vaikutuksen takaamiseksi.

- 62 Näissä olosuhteissa ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiiviä 1999/70 ja sen liitteenä olevaa puitesopimusta on tulkittava siten, että yhtäältä niitä sovelletaan julkishallinnon ja muiden julkisen sektorin yksikköjen kanssa tehtyihin määräaikaisiin palvelussopimuksiin ja -suhteisiin ja että toisaalta niissä edellytetään, että jäsenvaltion toisiaan vastaavia vakinaisia ja määräaikaisia virkamiehiä ei saa kohdella eri lailla pelkästään siksi, että viimeksi mainitut työskentelevät määräaikaisesti, ellei erilaiseen kohteluun ole puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettuja asiallisia syitä.

Kolmas ja neljäs kysymys

- 63 Kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä, kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko puitesopimuksen 4 lauseketta tulkittava siten, että sen vastaista on olla ottamatta huomioon julkishallinnon määräaikaisen virkamiehen palvelusjaksoja arvioitaessa mainitun henkilön, josta on sittemmin tulut vakinainen virkamies, oikeutta sisäiseen ylennykseen, jota voivat hakea ainoastaan vakinaiset virkamiehet.

- 64 Kuten kahteen ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee, puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdan mukaan määräaikaisia työntekijöitä ei saa työehtojen osalta kohdella epäedullisemmin kuin vastaavia vakinaisia työntekijöitä pelkästään siitä syystä, että he työskentelevät määräaikaisesti, ellei erilaiseen kohteluun ole puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettuja asiallisia syitä. Saman lausekkeen 4 kohdassa määrätään samanlaisesta kiellosta erityisiin työehtoihin liittyvien palvelusaikaa koskevien vaatimusten osalta.
- 65 On syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan syrjintäkiellon periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tapauksia ei kohdella samalla tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella (ks. mm. asia C-313/04, Franz Egenberger, tuomio 11.7.2006, Kok., s. I-6331, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 66 Jotta voitaisiin arvioida, tekevätkö kyseessä olevat henkilöt puitesopimuksessa tarkoitettulla tavalla samaa tai samanlaista työtä, on puitesopimuksen 3 lausekkeen 2 kohdan ja 4 lausekkeen 1 kohdan mukaisesti selvitettävä, voidaanko näiden henkilöiden tilanteita pitää toisiinsa rinnastettavina, kun otetaan huomioon kaikki tekijät, kuten työn luonne, koulutusta koskevat edellytykset ja työehdot (asia C-273/10, Montoya Medina, määräys 18.3.2011, 37 kohta).
- 67 Lähtökohtaisesti kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on selvittää, oliko pääasian kantajan tilanne hänen hoitaessaan tehtäviään määräaikaisena virkamiehenä rinnastettavissa sellaisten vakinaisten virkamiesten tilanteeseen, jotka olivat osoittaneet kyseessä olevassa valintamenettelyssä, että heille oli kertynyt kymmenen palvelusvuotta ryhmään D kuuluvien virkamiesten luokassa.
- 68 Jos kävisi ilmi, että pääasian kantajan määräaikaisena virkamiehenä hoitamat tehtävät eivät vastanneet kilpailuilmoituksessa edellytetyissä ryhmään D kuuluvissa luokissa työskennelleiden virkamiesten hoitamia tehtäviä, tästä seuraisi, ettei asianomaisen

henkilön tilanne missään tapauksessa ollut rinnastettavissa sellaisen vakinaisen virkamiehen tilanteeseen, joka haki sisäistä ylennystä ja jolle oli kertynyt vaadittavat palvelusvuodet edellä mainituissa luokissa.

- 69 Pääasian kantajan hoitamien tehtävien luonne niinä vuosina, jolloin hän työskenteli Junta de Andalucían palveluksessa määräaikaisena virkamiehenä, ja hänelle tässä ominaisuudessa kertyneen kokemuksen laatu eivät ole ainoastaan tekijöitä, joilla voidaan asiallisesti oikeuttaa erilainen kohtelu vakinaisiin virkamiehiin nähden. Ne kuuluvat lisäksi arviointiperusteisiin, joiden avulla voidaan varmistua siitä, oliko asianomaisen henkilön tilanne rinnastettavissa viimeksi mainittujen virkamiesten tilanteeseen.
- 70 Jos pääasian kantajalle sitä vastoin oli kertynyt määräaikaisena virkamiehenä kymmenen vuoden palvelusaika ryhmään D kuuluvien virkamiesten luokassa tai muussa sellaisessa luokassa, jonka tehtävät vastasivat ensin mainittuun ryhmään kuuluvan luokan vakinaisten virkamiesten tehtäviä, ainoa tekijä, joka voi erottaa hänen tilanteensa kyseessä olevaan valintamenettelyyn osallistuneen vakinaisen virkamiehen tilanteesta, olisi ilmeisestikin hänellä työnantajaansa nähden olleen palvelussuhteen määräaikainen luonne sinä aikana, kun hänelle kertyi palvelusjaksoja määräaikaisena virkamiehenä.
- 71 Tällaisessa tilanteessa olisi varmistettava, oliko olemassa asiallista syytä, joka oikeutti jättämään kyseisessä valintamenettelyssä huomiotta edellä kuvatut palvelusjaksot.
- 72 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettu asiallisten syiden käsite on ymmärrettävä siten, ettei siinä sallita, että määräaikaisten ja vakinaisten työntekijöiden välistä erilaista kohtelua perustellaan sillä seikalla, että erilaisesta kohtelusta säädetään lain tai työehtosopimuksen kaltaisissa yleisissä ja abstrakteissa kansallisissa oikeussäännöissä (em. asia Del Cerro Alonso,

tuomion 57 kohta; em. yhdistetyt asiat Gavieiro Gavieiro ja Iglesias Torres, tuomion 54 kohta ja em. asia Montoya Medina, määräyksen 40 kohta).

- 73 Mainittu käsite edellyttää, että todettua erilaista kohtelua voidaan perustella sillä, että on olemassa kyseessä olevalle työehdolle ominaisia täsmällisiä ja konkreettisia seikkoja siinä erityisessä asiayhteydessä, johon työehto kuuluu, ja näin on oltava objektiivisten ja avointen arviointiperusteiden perusteella, jotta voidaan varmistaa, että kyseinen erilainen kohtelu vastaa todellista tarvetta, että sillä voidaan saavuttaa asetettu tavoite ja että se on tätä varten tarpeellinen. Tällaiset seikat voivat olla muun muassa seurausta niiden työtehtävien erityisluonteesta, joiden hoitamiseksi kyseiset määräaikaisten sopimukset on tehty, sekä näille tehtäville luontaisista ominaispiirteistä tai mahdollisesti jäsenvaltion toiminnasta, kun se pyrkii perusteltuun sosiaalipoliittiseen päämäärään (ks. em. asia Del Cerro Alonso, tuomion 53 ja 58 kohta sekä em. yhdistetyt asiat Gavieiro Gavieiro ja Iglesias Torres, tuomion 55 kohta).
- 74 Pelkästään julkishallinnon henkilöstön palvelussuhteen tilapäisyyteen vetoaminen ei ole näiden vaatimusten mukaista, eikä sitä näin ollen voida pitää puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettuna asiallisena syynä. Jos myönnettäisiin, että pelkästään palvelussuhteen tilapäisyys riittäisi perusteeksi määräaikaisten ja vakinaisten työntekijöiden erilaiselle kohtelulle, näin tehtäisiin direktiivin 1999/70 ja puitesopimuksen tavoitteet sisällöllisesti tyhjiksi ja pidettäisiin loputtomasti yllä määräaikaistilanteille työntekijöille epäedullista tilannetta (em. yhdistetyt asiat Gavieiro Gavieiro ja Iglesias Torres, tuomion 56 ja 57 kohta sekä em. asia Montoya Medina, määräyksen 42 ja 43 kohta).
- 75 Espanjan hallitus väittää, että vakinaisten ja määräaikaisten virkamiesten välillä on useita eroavaisuuksia, joilla pääasiassa kyseessä oleva erilainen kohtelu voidaan oikeuttaa. Sen mukaan määräaikaistilanteisiin virkamiehiin sovelletaan ensinnäkin väljempää vaatimuksia palvelukseenoton sekä ansioiden ja kykyjen osoittamisen suhteen. Toiseksi Espanjan hallitus toteaa, etteivät määräaikaisten virkamiehet voi siirtyä virasta toiseen, koska he ovat sidottuja tehtävään, jota heidät on otettu väliaikaisesti hoitamaan, mistä syystä heidän toimintansa ja sen arvo on erilainen kuin vakinaisten

virkamiesten. Lisäksi Espanjan hallitus muistuttaa, että tietyt tehtävät on varattu ainoastaan vakinaisille virkamiehille, mikä merkitsee kokemukseen ja koulutukseen perustuvan laadullisen eron olemassaoloa. Lopuksi Espanjan hallitus korostaa, että määräaikaisten virkamiesten palvelussuhde voi päättyä, kun heidän nimittämisensä perustana ollutta syytä ei enää ole.

- 76 Kun otetaan huomion jäsenvaltioilla oman julkishallintonsa järjestämisessä oleva harkintavalta, ne voivat lähtökohtaisesti – rikkomatta direktiiviä 1999/70 ja puitesopimusta – säätää palvelusvuosia koskevista edellytyksistä tiettyihin tehtäviin pääsemiseksi, rajoittaa pääsyn sisäiseen ylennysmenettelyyn ainoastaan vakinaisiin virkamiehiin sekä edellyttää näiden osoittavan, että heillä on valintamenettelyn kohteena olevaa luokkaa välittömästi alempaa luokkaa vastaava ammatillinen kokemus.
- 77 Tästä harkintavallasta huolimatta jäsenvaltioiden määrittämiä harkintaperusteita on sovellettava avoimesti ja soveltamista on voitava valvoa, jotta estetään määräaikaisten työntekijöiden sulkeminen menettelyn ulkopuolelle käyttämällä perusteena pelkästään työsopimuksen tai työsuhteen kestoa osoituksena heidän palvelusajastaan ja ammatillisesta kokemuksestaan.
- 78 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 62–65 kohdassa, tietyt Espanjan hallituksen mainitsemat eroavaisuudet, jotka liittyvät määräaikaisten ja vakinaisten virkamiesten palvelukseenottoon, heiltä edellytettyyn pätevyyyteen ja niiden tehtävien luonteeseen, joista heidän on vastattava, voisivat periaatteessa oikeuttaa erilaisen kohtelun heidän työehtojensa suhteen.

- 79 Kun tällainen erilainen kohtelu valintamenettelyssä johtuu tarpeesta ottaa huomioon sitä työtehtävää, joka tällä menettelyllä on tarkoitus täyttää, koskevat objektiiviset vaatimukset, jotka eivät liity määräaikaisen virkamiehen ja hänen työnantajansa välisen palvelussuhteen määräaikaisuuteen, mainittu erilainen kohtelu voi olla oikeutettua puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 ja/tai 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla.
- 80 Sitä vastoin yleinen ja abstrakti edellytys, jonka mukaan vaadittujen palvelusjaksojen on pitänyt kertyä kokonaisuudessaan vakinaisena virkamiehenä, ilman, että tässä yhteydessä otetaan huomioon erityisesti hoidettavien tehtävien luonnetta tai ominaispiirteitä, ei täytä tämän tuomion 72–74 kohdassa esitetystä puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohtaa koskevassa oikeuskäytännössä asetettuja edellytyksiä.
- 81 Vaikka pääasian kantaja selvästi täyttää edellytyksen, joka koskee vähintään kahden vuoden palvelusaikaa vakinaisena virkamiehenä sellaisessa ryhmässä, joka tasoltaan oli välittömästi kilpailun kohteena olevan luokan alapuolella, unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei ilmene, mitä tehtäviä kantaja hoiti niinä vuosina, joina hän työskenteli määräaikaisena virkamiehenä, millä virkatasolla hän hoiti tehtäviään tai mikä oli näiden tehtävien suhde ryhmään D sijoitettujen virkamiesluokkien hoitamiin tehtäviin.
- 82 Unionin tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta ei siis käy ilmi, perusteltiin-ko määräaikaisena virkamiehenä kertyneiden palvelusjaksojen huomiotta jättämistä pelkästään heidän palvelussopimustensa kestolla vai oliko tähän muita perusteita, jotka liittyivät valintamenettelyn kohteena olleiden tehtävien asettamiin objektiivisiin vaatimuksiin ja joita voitaisiin pitää puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettuina asiallisina syinä.

- 83 Näin ollen ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävänä on yhtäältä varmistua siitä, oliko pääasian kantajan tilanne hänelle määräaikaisena virkamiehenä kertyneiden palvelusjaksojen osalta rinnastettavissa Junta de Andalucían sellaisen toisen työntekijän tilanteeseen, jolle oli kertynyt tällaisia palvelusjaksoja vakinaisena virkamiehenä, ja toisaalta arvioida tämän tuomion 72–74 kohdassa mainitun oikeuskäytännön valossa, ovatko Consejerían kyseisessä tuomioistuimessa esittämät argumentit puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettuja asiallisia syitä.
- 84 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen ja neljänteen kysymykseen on vastattava, että puitesopimuksen 4 lauseketta on tulkittava siten, että sen vastaista on jättää ottamatta huomioon julkishallinnon määräaikaisen virkamiehen palvelusjaksoja arvioitaessa tämän henkilön, josta on sittemmin tullut vakinainen virkamies, oikeutta sisäiseen ylennykseen, jota voivat hakea ainoastaan vakinaiset virkamiehet, ellei huomioimatta jättämiselle ole lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettuja asiallisia syitä. Pelkästään se seikka, että määräaikaiselle virkamiehelle on kertynyt näitä palvelusjaksoja määräaikaisen palvelussopimuksen tai -suhteen perusteella, ei ole tällainen asiallinen syy.

Viides ennakkoratkaisukysymys

- 85 Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ja Espanjan hallituksen antamat tiedot, viides kysymys on ymmärrettävä siten, että mainittu tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko unionin primaarioikeutta, direktiiviä 1999/70 ja puitesopimusta tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kanne, jonka vakinainen virkamies nostaa päätöksestä, jolla hänen kilpailuhakemuksensa hylätään, ja joka perustuu siihen, että ylennysmenettely oli puitesopimuksen 4 lausekkeen vastainen, on tehtävä kahden kuukauden preklusiivisessa määräajassa kilpailuilmoituksen julkaisemispäivästä laskettuna.

- 86 Espanjan hallitus toteaa, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 13.7.1998 annetun lain 29/1998 (*Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*; BOE nro 167, 14.7.1998, s. 23516) 46 §:n 1 momentin säännösten mukaan kanne olisi voitu tehdä kahden kuukauden kuluessa laskettuna kilpailuilmoituksen julkaisemisesta seuraavasta päivästä eli 17.12.2007. Espanjan oikeuden mukaan pääasian kantajan olisi tullut joko riitauttaa säädettyssä määräajassa suoraan kilpailuilmoituksessa mainitut edellytykset tai riitauttaa kilpailun tulos, jos väitettyyn pätemättömyyteen johdettava virhe aiheutui toimivaltaisen viranomaisen toiminnasta sovellettaessa edellytyksiä, joiden oli täytyttävä kilpailuun osallistumiseksi mutta jotka eivät itsessään olleet pätemättömiä. Pääasian kantaja ei sitä vastoin voinut välillisesti riitauttaa julkiseen virkaan pääsemiseksi järjestetyn kilpailun edellytyksiä säädetyn määräajan päätyttyä riitauttamalla suoraan kyseisen kilpailun tuloksen.
- 87 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun unioni ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä, jäsenvaltioiden prosessiautonomiia koskevan periaatteen mukaisesti kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä oikeussubjekteilla unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet (ks. mm. em. asia *Impact*, tuomion 44 kohta ja yhdistetyt asiat C-378/07-380/07, *Angelidaki ym.*, tuomio 23.4.2009, Kok., s. I-3071, 173 kohta).
- 88 Jäsenvaltioiden velvollisuus on kuitenkin taata jokaisessa tapauksessa näiden oikeuksien tehokas suoja (ks. mm. em. asia *Impact*, tuomion 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)
- 89 Kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä oikeussubjekteilla unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet, eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä

vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteetoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (ks. mm. em. asia Impact, tuomion 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 90 Vastaavuusperiaatteen noudattaminen edellyttää, että kyseessä olevaa kansallista sääntöä sovelletaan samalla tavalla sekä unionin oikeuden rikkomiseen perustuviin oikeussuojakeinoihin että jäsenvaltion sisäisen oikeuden rikkomiseen perustuviin oikeussuojakeinoihin, joiden kohde ja peruste ovat samankaltaiset. Jotta voidaan selvittää, onko vastaavuusperiaatetta noudatettu, kansallisen tuomioistuimen, joka ainoana tuomioistuimena voi suoraan tuntea sisäisen oikeuden alaan kuuluvia oikeussuojakeinoja koskevat menettelysäännöt, on arvioitava, ovatko menettelysäännöt, joilla on sisäisessä oikeudessa tarkoitus turvata yksityisillä oikeussubjekteilla unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet, tämän periaatteen mukaisia, ja tutkittava samankaltaisiksi väitettyjen, luonteeltaan jäsenvaltion sisäisten oikeussuojakeinojen kohde ja olennaiset piirteet. Tätä varten mainitun tuomioistuimen on arvioitava kyseessä olevien oikeussuojakeinojen samankaltaisuutta niiden kohteen, perusteen ja olennaisten piirteiden suhteen. Määrittääkseen sen, onko kansallinen menettelysäännös epäedullisempi, sen on otettava huomioon säännöksen asema menettelyssä kokonaisuudessaan, menettelyn kulku ja näiden sääntöjen erityispiirteet (asia C-246/09, Bulicke, tuomio 8.7.2010, Kok., s. I-7003, 26–29 kohta ja asia C-272/10, Berkizi-Nikolakaki, määräys 18.1.2011, Kok., s. I-3?, 40 ja 41 kohta).
- 91 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimelle esitetystä seikoista ei ilmene, että pääasiassa kyseessä oleva kahden kuukauden preklusiivinen vanhentumisaika olisi vastaavuusperiaatteen vastainen. Kuten Espanjan hallitus katsoo, kyse on yleisesti sovellettavasta määräajasta, joka koskee kaikkia hallintotoimista tai hallintosäännöksistä nostettavia kanteita. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin varmistuttava, että pääasian tilanne on tällainen.
- 92 Tehokkuusperiaatteesta on jo todettu unionin tuomioistuimien oikeuskäytännössä, että tapauksia, joissa on kyse siitä, onko kansallinen menettelysäännös sellainen, että yksityisille oikeussubjekteille unionin oikeusjärjestyksessä myönnettyjen oikeuksien käyttäminen on sen vuoksi käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa, on tarkasteltava ottamalla huomioon kyseisen säännön merkitys koko menettelyn, sen kulun sekä eri kansallisissa elimissä käytävän menettelyn erityispiirteiden kannalta.

Näin tarkasteltuna on tarvittaessa otettava huomioon kansallisen tuomioistuinjärjestelmän peruseriaatteet, kuten puolustautumisoikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate sekä oikeudenkäynnin moitteeton kulku (em. asia Bulicke, tuomion 35 kohta ja em. asia Berkizi-Nikolakaki, määräyksen 48 kohta).

- 93 Unionin tuomioistuin on myöntänyt, että kohtuullisten preklusiivisten määräaikojen asettaminen oikeussuojakeinojen käyttämiselle oikeusvarmuuden nimissä on unionin oikeuden mukaista, koska nämä määräajat eivät ole sellaisia, että niillä tehtäisiin unionin oikeusjärjestyksessä annettujen oikeuksien käyttäminen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Oikeuskäytännössä on myös todettu preklusiivisista määräajoista, että jäsenvaltioiden asiana on määrittää ne unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvien kansallisten säännösten osalta siten, että muun muassa tehtävien päätösten merkitys asianomaiselle, menettelyjen ja sovellettavan lainsäädännön monimutkaisuus, niiden henkilöiden määrä, joita asia voi koskea, sekä muut asiaan liittyvät julkiset tai yksityiset edut otetaan huomioon (em. asia Bulicke, tuomion 36 kohta ja em. asia Berkizi-Nikolakaki, määräyksen 49 kohta).
- 94 Nyt käsiteltävässä asiassa Espanjan hallitus väittää, että kahden kuukauden määräaika perustuu oikeusvarmuuden periaatteeseen ja että sillä pyritään ensisijaisesti suojaamaan muita henkilöitä, jotka osallistuvat valintamenettelyihin, joissa täytettävien virkojen määrä on rajoitettu ja joissa kilpailussa käytettyjen edellytysten kumoaminen velvoittaisi aloittamaan koko menettelyn uudestaan ja epäisi näin siinä menestyneiltä hakijoilta oikeudet, joita he ajattelivat itselleen syntyneen.
- 95 On huomautettava unionin tuomioistuimen jo katsoneen, että kahden kuukauden preklusiivisen määräajan asettaminen sen ratkaistavaksi saatettavissa asioissa ei näyttäisi tekevän unionin oikeudella myönnettyjen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (ks. em. asia Bulicke, tuomion 39 kohta ja em. asia Berkizi-Nikolakaki, määräyksen 58 kohta). Unionin tuomioistuin on

erityisesti katsonut päteväksi tällaisen määräajan sellaisen kanteen suhteen, joka nostetaan yleisesti sovellettavasta toimesta, jossa säädetään monitahoisesta menettelystä ja joka koskettaa useita henkilöitä (ks. vastaavasti em. asia Berkizi-Nikolakaki, määräyksen 56–58 kohta).

- 96 Tällaisessa tilanteessa on todettava, ettei pääasiassa kyseessä olevan kaltainen preklusiivinen määräaika lähtökohtaisesti ole sellainen, että sillä tehtäisiin puitesopimuksella myönnettyjen oikeuksien käyttäminen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.
- 97 On kuitenkin huomautettava, että pääasian kantaja on – kuten ennakkoratkaisupäätöksestä ilmenee – hyväksytty osallistumaan Consejerían järjestämään valintakokeeseen, hän on läpäissyt sen ja hän oli siihen asti, kunnes Consejerían pääsihteeristö teki pääasiassa kyseessä olevan päätöksen, mukana 12.11.2008 julkaistussa kilpailun hyväksytysti läpäisseiden hakijoiden lopullisessa luettelossa. Tällaisessa tilanteessa ei ole mahdotonta, että sillä, että Espanjan oikeuden mukainen kahden kuukauden määräaika alkaa kulua kilpailuilmoituksen julkaisemisesta 17.12.2007, saatetaan tehdä puitesopimuksella myönnettyjen oikeuksien käyttäminen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.
- 98 Kun nimittäin otetaan huomioon se, että pääasian kantaja hyväksyttiin osallistumaan kilpailun kokeisiin, ja erityisesti se, että hän oli kilpailun hyväksytysti läpäisseiden hakijoiden lopullisessa luettelossa, vasta Consejerían pääsihteerin kumotessa pääasiassa kyseessä olevalla päätöksellä 25.3.2009 kyseisen henkilön hyväksymisen ja hänen nimittämisenä ryhmään C kuuluvaksi vakinaiseksi virkamieheksi kävi ilmi, että kilpailuilmoitusta sovellettaisiin tavalla, joka voisi loukata puitesopimuksella myönnettyjä oikeuksia.
- 99 Tällaisessa tilanteessa, kun otetaan lisäksi huomioon unionin tuomioistuimen käytettävissä olevaan aineistoon sisältyvät epävarmuustekijät, kansallisen tuomioistuimen on varmistuttava tarpeellisella tavalla siitä, että tehokkuusperiaatetta noudatetaan, ja selvítettävä, onko – siinä tapauksessa, että kahden kuukauden määräajan olisi

pääasian olosuhteissa alettava kuluu vasta edellä mainitun päätöksen tiedoksiannosta – pääasian kantaja kuitenkin nostanut kanteensa ajoissa.

- 100 Edellä esitetyn perusteella viidenteen kysymykseen on vastattava, että unionin primaarioikeutta, direktiiviä 1999/70 ja puitesopimusta on tulkittava siten, että ne eivät lähtökohtaisesti ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kanne, jonka vakinainen virkamies nostaa päätöksestä, jolla hänen kilpailuhakemuksensa hylätään, ja joka perustuu siihen, että kyseessä ollut menettely oli puitesopimuksen 4 lausekkeen vastainen, on tehtävä kahden kuukauden preklusiivisessa määräajassa kilpailuilmoituksen julkaisemispäivästä laskettuna. Tällaiseen määräaikaan ei voida kuitenkaan vedota sellaista kilpailuun osallistunutta vakinaista virkamiestä vastaan, joka hyväksyttiin osallistumaan kokeisiin ja joka mainittiin kyseisen kilpailun hyväksytysti läpäisseiden hakijoiden lopullisessa luettelossa, jos määräajalla tehdään puitesopimuksella myönnettyjen oikeuksien käyttäminen mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi. Tällaisessa tilanteessa kahden kuukauden määräaika voisi alkaa kulua vasta sen päätöksen tiedoksi antamisesta, jolla kumotaan päätös henkilön hyväksymisestä kilpailuun ja hänen nimittämisensä ylempään ryhmään kuuluvaksi vakinaiseksi virkamieheksi.

Oikeudenkäyntikulut

- 101 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta

28.6.1999 annettua neuvoston direktiiviä 1999/70/EY ja sen liitteenä olevaa määräaikaista työtä koskevaa puitesopimusta on tulkittava siten, että yhtäältä niitä sovelletaan julkishallinnon ja muiden julkisen sektorin yksikköjen kanssa tehtyihin määräaikaisiin palvelussopimuksiin ja -suhteisiin ja että toisaalta niissä edellytetään, että jäsenvaltion toisiaan vastaavia vakinaisia ja määräaikaisia virkamiehiä ei saa kohdella eri lailla pelkästään siksi, että viimeksi mainitut työskentelevät määräaikaisesti, ellei erilliseen kohteluun ole puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettuja asiallisia syitä.

- 2) Määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen 4 lauseketta on tulkittava siten, että sen vastaista on jättää ottamatta huomioon julkishallinnon määräaikaisen virkamiehen palvelusjaksoja arvioitaessa tämän henkilön, josta on sittemmin tullut vakinainen virkamies, oikeutta sisäiseen ylennykseen, jota voivat hakea ainoastaan vakinaiset virkamiehet, ellei huomioimatta jättämiselle ole lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettuja asiallisia syitä. Pelkästään se seikka, että määräaikaiselle virkamiehelle on kertynyt näitä palvelusjaksoja määräaikaisen palvelussopimuksen tai -suhteen perusteella, ei ole tällainen asiallinen syy.

- 3) Unionin primaarioikeutta, direktiiviä 1999/70 ja edellä mainittua puitesopimusta on tulkittava siten, että ne eivät lähtökohtaisesti ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kanne, jonka vakinainen virkamies nostaa päätöksestä, jolla hänen kilpailuhakemuksensa hylätään, ja joka perustuu siihen, että kyseessä ollut menettely oli puitesopimuksen 4 lausekkeen vastainen, on tehtävä kahden kuukauden preklusiivisessa määräajassa kilpailu-ilmoituksen julkaisemispäivästä laskettuna. Tällaiseen määräaikaan ei voida kuitenkaan vedota sellaista kilpailuun osallistunutta vakinaista virkamiestä vastaan, joka hyväksyttiin osallistumaan kokeisiin ja joka mainittiin kyseisen kilpailun hyväksytysti läpäisseiden hakijoiden lopullisessa luettelossa,

jos määräajalla tehdään puitesopimuksella myönnettyjen oikeuksien käyttäminen mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi. Tällaisessa tilanteessa kahden kuukauden määräaika voisi alkaa kuluu vasta sen päätöksen tiedoksi antamisesta, jolla kumotaan päätös henkilön hyväksymisestä kilpailuun ja hänen nimittämisensä ylempään ryhmään kuuluvaksi vakinaiseksi virkamieheksi.

Allekirjoitukset