JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
25 päivänä marraskuuta 1999 *

I Johdanto

1. Pretura circondariale di Firenze (Italia) pyytää täsmennystä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Job Centre 11.12.1997 antaman tuomion (jäljempänä Job Centre II -tapaus) [1] tulkintaan ja siinä vakiinnutetun oikeuskäytännön seurauksiin kansallisessa oikeudessa.

Tarkemmin sanottuna ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee, voivatko asianosaiset vedota lainkäyttöelimissä EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklaan (joista on tullut EY 82 ja EY 86 artikla) sisältyviin kieltoihin, jolloin kansallisen tuomioistuimen olisi jätettävä soveltamatta niiden kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säännökset, ja luovatko tietyt kansalliset säännökset tilanteen, joka on yhteensoveltumaton perustamissopimuksen 90 ja 86 artiklan kanssa.

II Tosiseikat

2. Giovanni Carraa, Alessandra Colomboa ja Barbara Gianassia syytetään rikoslain 110 §:ssä sekä 29.4.1949 annetun lain nro 264 (jäljempänä vuoden 1949 laki) [2] 1, 11 ja 27 §:ssä tarkoitetusta rangaistavasta teosta eli siitä, että he ovat yksissä tuumin ja taloudellista hyötyä hankkiakseen harjoittaneet työnvälitystoimintaa, kaksi ensiksi mainittua henkilöä ainakin joulukuusta 1993 lähtien ja viimeksi mainittu henkilö huhtikuusta 1994 lähtien. Säännöksissä, joita väitetään rikotun, annetaan julkisille työnvälitystoimistoille yksinoikeus työnvälitystoiminnan harjoittamiseen.

3. Puolustus vaati suullisen oikeudenkäynnin aikana vastaajia vastaan ajettujen syytteiden hylkäämistä sillä perusteella, ettei edellä mainittujen säännösten mukaisia rikosoikeudellisia seuraamuksia voida enää soveltaa yhteisöjen tuomioistuimen Job Centre II -tapauksessa antaman tuomion jälkeen.

* — Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — Asia C-55/96, Kok. 1997, s. I-7119.

2 — GURIn täydennysosa nro 125, 1.6.1949.

III Asiaan sovellettava kansallinen lainsäädäntö

4. Italiassa sovelletaan järjestelmää, jossa työnvälitystoiminta kuuluu yksinomaan julkisille työnvälitystoimistoille. Järjestelmästä säädetään vuoden 1949 laissa. Tämän lain 11 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Kaikenlaisen työnvälitystoiminnan, mukaan lukien maksuttoman työnvälitystoiminnan, harjoittaminen on kielletty siltä osin kuin se on annettu siihen luvan saaneiden toimistojen tehtäväksi."

5. Saman lain mukaan työnvälitystoiminnan harjoittamisesta tämän säännöksen vastaisesti tai työntekijöiden ottamisesta palvelukseen muuten kuin julkisten työnvälitystoimistojen kautta voidaan määrätä rikosoikeudellisia ja hallintooikeudellisia seuraamuksia. Lisäksi tuomioistuimet voivat työnvälitystoimiston ilmoituksesta, joka on tehtävä vuoden kuluessa työntekijän palvelukseen ottamisesta, ja syyttäjäviranomaisen vaatimuksesta julistaa kyseisten säännösten vastaisesti tehdyt työsopimukset pätemättömiksi.

6. Työsuhteessa olevan työvoiman välittäminen ja tarjoaminen kolmansille kielletään 23.10.1960 annetun lain nro 1369[3] 1 §:n 1 ja 2 momentissa seuraavasti:

"Elinkeinonharjoittaja ei saa uskoa tavanomaisten työtehtävien suorittamista urakka- tai aliurakkasopimuksen perusteella tai muuten kolmansille — vaikka kysymys olisi osuuskunnasta — siten, että näiden työtehtävien suorittamiseen käytetään työntekijöitä, jotka ovat urakoitsijan tai välittäjän palveluksessa ja jotka saavat näiltä palkan, riippumatta työtehtävien tai suoritettavien palvelujen laadusta.

Elinkeinonharjoittaja ei saa myöskään uskoa urakkatöiden suorittamista välittäjälle — onpa tämä työntekijä, kolmas henkilö tai yhteisö, vaikka se olisi osuustoiminnallinenkin — siten, että työtehtävät suorittaa välittäjän palveluksessa oleva ja siltä palkan saava työntekijä."

7. Saman lain 2 §:ssä säädetään rikosoikeudellisia sakkoja kyseisen kiellon rikkomisesta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta vuoden 1949 lain rikkomisesta säädettyjä, niin ikään rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Toimenpiteistä työllisyyden edistämiseksi 24.6.1997 annetussa laissa nro 196 (jäljempänä vuoden 1997 laki)[4] säädetään, että oikeus tilapäisen työvoiman välittämi-

3 — GURI nro 289, 25.11.1960.
4 — GURIn täydennysosa nro 136, 4.7.1997.

seen on vain työ- ja sosiaaliturvaministeriön pitämään rekisteriin merkityillä yrityksillä, joilla on saman ministeriön myöntämä lupa.

8. Työmarkkinoita koskevien toimenpiteiden ja tehtävien uskomisesta alueille ja paikallisviranomaisille 23.12.1997 annettu asetus nro 469 (jäljempänä vuoden 1997 asetus)[5] tuli voimaan 9.1.1998. Tämän asetuksen 10 §:n 2 momentissa säädetään, että työvoiman ja työpaikkojen välittämistä saavat työ- ja sosiaaliturvaministeriön myöntämällä luvalla harjoittaa yritykset ja konsernit, vähintään 200 miljoonan Italian liiran (ITL) maksetun osuuspääoman omaavat osuuskunnat sekä muuta kuin kaupallista toimintaa harjoittavat yksiköt, joiden varallisuuden arvo on vähintään 200 miljoonaa ITL. Saman pykälän 13 momentin mukaan vuoden 1949 lain säännöksiä myöhempine muutoksineen ja täydennyksineen ei sovelleta niihin, joilla on lupa harjoittaa työvoiman ja työpaikkojen välittämistä.

IV Ennakkoratkaisukysymykset

9. Pretore di Firenze päätti 20.6.1998 tekemällään päätöksellä lykätä asian ratkaisemista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla seuraavat kaksi ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Onko perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklalla, sellaisina kuin niitä on tulkittu yhteisöjen tuomioistuimen 11.12.1997 antamassa tuomiossa, välitön oikeusvaikutus siten, että niillä kielletään jäsenvaltiota asettamasta työnvälitystoiminnan harjoittamista koskevia yleisiä ja ehdottomia kieltoja ja näin ollen velvoitetaan tuomioistuin pitämään rikosoikeudelliselta kannalta lainmukaisena kaikkea yksityistä työnvälitystoimintaa sekä jättämään soveltamatta kansallisessa oikeudessa säädettyjä tähän liittyviä rangaistussäännöksiä?

2) Onko perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklaa tulkittava siten, että 24.6.1997 annetulla lailla nro 196 ja 23.12.1997 annetulla asetuksella nro 469 säädetyillä muutoksilla käyttöön otettu järjestelmä merkitsee määräävän markkina-aseman väärinkäyttämistä?"

V Esitetyt huomautukset

10. Italian hallituksen mukaan kumpaakaan ennakkoratkaisukysymystä ei voida ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, että ne ovat selvästi merkityksettömiä nyt esillä olevassa asiassa.

5 — GURI nro 5, 8.1.1997.

Italian hallitus toteaa ensimmäisestä kysymyksestä, että kansallista lainsäädäntöä muutettiin Job Centre II -tapauksessa annetun tuomion jälkeen vuoden 1997 asetuksella poistamalla siihen asti voimassa ollut ehdoton kielto. Vuoden 1949 laissa säädettyjä rikosoikeudellisia seuraamuksia ei enää sovelleta niihin, jotka pääasian vastaajien tavoin ovat harjoittaneet työnvälitystoimintaa ennen kyseisen asetuksen voimaantuloa.

Toista ennakkoratkaisukysymystä ei Italian hallituksen mukaan voida ottaa tutkittavaksi, koska sillä pyritään arvioimaan kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa ja koska kyseistä lainsäädäntöä ei taannehtivuuskiellon periaatteen vuoksi voida soveltaa niiden kohteena oleviin tosiseikkoihin.

11. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus puolestaan huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan 90 artiklan 1 kohdalla luettuna yhdessä 86 artiklan kanssa voidaan perustaa oikeuksia, joihin yksityiset voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa. Kansallisen tuomioistuimen asiana on siis selvittää, täyttyvätkö yhteisöjen tuomioistuimen Job Centre II -tapauksessa antamassa tuomiossa vahvistamat edellytykset ja, mikäli näin on, jättää soveltamatta kyseisiä rikosoikeudellisia säännöksiä.

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei esitä huomautuksia toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä.

12. Komissio tähdentää lopuksi, että Job Centre II -tapauksessa annetussa tuomiossa vahvistettujen kolmen edellytyksen on täytyttävä samanaikaisesti. Se toteaa myös, että 90 artiklan 1 kohdalla ja 86 artiklalla on välitön oikeusvaikutus ja että yhteisön oikeuden ensisijaisuuden takia sen vastaisia rikosoikeudellisia säännöksiä ei voida soveltaa. Komissio huomauttaa toisesta kysymyksestä, että 90 artiklan 1 kohtaa ja 86 artiklaa on tulkittava siten, että niiden välitön oikeusvaikutus ei automaattisesti merkitse sitä, että kaikki yksityinen työnvälitystoiminta työmarkkinoilla olisi lainmukaista. Komissio katsoo vielä, että yhteisöjen tuomioistuimen on jätettävä kysymys tutkimatta, koska siitä ajanjaksosta, jolloin vastaajat ovat harjoittaneet työnvälitystoimintaa, ei ole tietoa.

VI Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

13. Pretore haluaa ensimmäisellä kysymyksellään selvittää, onko perustamissopimuksen 90 ja 86 artiklalla edellä mainitun tuomion mukaisesti tulkittuina välitön oikeusvaikutus.

14. Yhteisöjen tuomioistuin on myöntänyt useaan otteeseen, että 86 artiklaan sisältyvällä kiellolla on myös 90 artiklan osalta välitön oikeusvaikutus ja että sillä perustetaan yksityisille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava. [6]

Sama johtopäätös sisältyy epäsuorasti moneen muuhunkin tuomioon. [7]

15. Corte d'appello di Milano asetti Job Centre II -tapauksessa esittämässään kolmannessa kysymyksessä kysymyksen, joka olennaisilta osiltaan vastaa nyt tarkasteltavaa kysymystä. [8]

Julkisasiamies Elmer esitti edellä mainitun tulkinnan 15.5.1997 antamassaan ratkaisuehdotuksessa. Hän totesi ratkaisuehdotuksen 59 kohdassa seuraavaa:

"Kansallinen tuomioistuin haluaa lisäksi tietää, onko perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdalla yhdessä 86 artiklan kanssa välitön oikeusvaikutus; tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että yksityiset oikeussubjektit voivat vedota näihin määräyksiin kansallisissa tuomioistuimissa, joilla siten on velvollisuus olla soveltamatta näiden määräysten vastaisia kansallisia toimia."

Yhteisöjen tuomioistuin ei antamassaan tuomiossa nimenomaisesti käsitellyt sitä, voidaanko kyseiseen kieltoon vedota välittömästi, mikä johtui luultavasti siitä, että se katsoi myöntävän vastauksen seuraavan muista oikeussäännöistä ja sen omasta oikeuskäytännöstä. [9]

6 — Kansallista televisiomainontamonopolia koskeva asia 155/73, Sacchi, tuomio 30.4.1974 (Kok. 1974, s. 409, 18 kohta, Kok. Ep. II, s. 271) sekä satamapalvelutoiminnan harjoittamisen monopolia koskevat asiat C-179/90, Merci convenzionali Porto di Genova, tuomio 10.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5889, 23 kohta; Kok. Ep. XI, s. 537); C-242/95, GT-Link, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4449, 57 kohta) ja C-22/98, Becu, tuomio 16.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5665, 21 kohta).

7 — Ks. esimerkiksi asia C-163/96, Raso, tuomio 12.2.1998 (Kok. 1998, s. I-533); asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2925; Kok. Ep. XI, s. 221) ja asia C-320/91, Corbeau, tuomio 19.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2533; Kok. Ep. XIV, s. 223); kyseisissä tuomioissa myönnettiin, että syytetty voi rikosoikeudenkäynnissä puolustuksekseen vedota kansallisten monopolien yhteensopivuuteen 86 ja 90 artiklan kanssa satamapalvelu-, radio- ja televisio- sekä postipalvelutoiminnan aloilla.

8 — Corte d'appellon kolmas kysymys kuului seuraavasti: "Jos edellä mainitun työpaikkojen ja työntekijöiden välittämistä koskevan Italian lainsäädännön katsotaan olevan ristiriidassa edellä olevassa kysymyksessä mainittujen yhteisön oikeuden periaatteiden kanssa, onko kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimien ja hallintoviranomaisten sovellettava näitä periaatteita sellaisenaan ja sallittava se, että jokainen yksityinen tai julkisoikeudellinen elin tai yritys saa välittää työpaikkoja ja työntekijöitä sekä toimittaa tilapäistyövoimaa sillä edellytyksellä, että ne noudattavat työsuhteita ja pakollista sosiaaliturvaa koskevia säännöksiä ja että niihin voidaan soveltaa laissa säädettyjä valvontamenettelyjä?"

9 — Corte d'appello näyttää ymmärtäneen asian näin 11.3.1998 antamassaan päätöksessä, jolla se muutoksenhakuasteena hyväksyi Job Centre coop. arl:n hakemuksen perustamiskirjansa hyväksymisestä, vaikka tämän osuuskunnan tarkoitus — työnvälitystoiminta työmarkkinoilla — on kielletty Italian oikeudessa. Vaikka italialainen tuomioistuin tyytyikin toteamaan kantajan luopuneen kanteestaan, se kuitenkin huomautti, että "Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tässä asiassa 11.12.1997 antamassaan tuomiossa pitänyt tällaisia ehdottomia kieltoja ylemmäntasoisen yhteisön lainsäädännön vastaisina, jolloin [tuomioistuimen] päätöksensä tueksi esittämät syyt raukeavat, kuten myös ylioikeuden syyttäjä on katsonut esittäessään kanteen hyväksymistä".

16. Pretore di Firenzelle on täten vastattava sen ensimmäisen kysymyksen ensimmäiseen osaan, että 90 artiklan 1 kohdassa ja 86 artiklassa tarkoitetulla kiellolla on välitön oikeusvaikutus ja että siten niillä perustetaan yksityisille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava.

17. Pretore di Firenze tiedustelee seuraavaksi edelleen ensimmäisen kysymyksensä yhteydessä, velvoitetaanko kansallinen tuomioistuin kyseisen välittömän oikeusvaikutuksen nojalla pitämään rikosoikeudelliselta kannalta lainmukaisena kaikkea yksityistä työnvälitystoimintaa sekä jättämään soveltamatta kansallisessa oikeudessa säädettyjä tähän liittyviä rangaistussäännöksiä.

18. Vastaus tähän kaksiosaiseen kysymykseen löytyy niin ikään yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

19. Tältä osin on muistettava, että yritys, jolla on lakisääteinen monopoli, on perustamissopimuksen 86 artiklassa tarkoitetussa määräävässä markkina-asemassa [10] ja että jäsenvaltion alue, jolle monopoli ulottuu, voi olla samassa artiklassa tarkoitettu yhteismarkkinoiden merkittävä osa. [11]

20. On niin ikään syytä todeta, että perustamissopimuksen 86 artiklassa ei kielletä määräävää markkina-asemaa sinänsä vaan sen väärinkäyttö. Näin ollen 90 artiklan 1 kohdan yhteydessä yhteismarkkinoille soveltumatonta ei ole yksinoikeuden käyttämisestä johtuva määräävä markkina-asema vaan se, että tällaisen oikeuden saanut yritys asiaan sovellettavien oikeussääntöjen nojalla väistämättä syyllistyy määräävän markkina-asemansa väärinkäyttöön. [12]

21. Nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevasta toiminnasta eli työvoiman ja työpaikkojen välittämisestä työntekijöiden palvelukseen ottamisen alalla yhteisöjen tuomioistuin on katsonut 90 artiklan 1 kohdan vastaiseksi sen, että julkiset työnvälitystoimistot joutuvat väistämättä rikkomaan 86 artiklaa; näin on erityisesti silloin, kun seuraavat kolme edellytystä täyttyvät:

— julkiset työnvälitystoimistot eivät selvästikään kykene tyydyttämään kysyntää työmarkkinoilla kaikkien toimialojen osalta

— yksityisten yhteisöjen on todellisuudessa mahdotonta harjoittaa työn-

10 — Ks. esimerkiksi asia 311/84, CBEM, tuomio 3.10.1985 (Kok. 1985, s. 3261, 16 kohta) ja — nimenomaan työnvälitystoimintaa koskeva — asia C-41/90, Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991 (Kok. 1991, s. I-1979, 28 kohta; Kok. Ep. XI, s. 147).

11 — Ks. asia 322/81, Michelin v. komissio, tuomio 9.11.1983 (Kok. 1983, s. 3461, 28 kohta; Kok. Ep. VII, s. 339) ja edellä mainittu asia Höfner ja Elser, tuomion 28 kohta.

12 — Ks. muun muassa em. asiat CBEM, tuomion 17 kohta; Höfner ja Elser, tuomion 29 kohta; Corbeau, tuomion 11 kohta ja Job Centre II -tapaus, tuomion 31 kohta sekä asia C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-5077, 18 kohta).

välitystoimintaa, koska jäsenvaltio on pitänyt voimassa sellaisen lainsäädännön, jossa kielletään tällainen toiminta rikos- ja hallinto-oikeudellisten seuraamusten uhalla

— kyseinen työnvälitystoiminta voi ulottua myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin tai muiden jäsenvaltioiden alueelle. [13]

22. Kuten Job Centre II -tapauksessa annetusta tuomiosta siis on pääteltävissä, työnvälitystoiminnan antaminen yksinomaan tiettyjen julkisten elinten tehtäväksi soveltamalla sellaista lainsäädäntöä, jossa kielletään tällainen toiminta yksityisiltä yrityksiltä rikos- tai hallinto-oikeudellisten seuraamusten uhalla ei ole yhteisön oikeuden vastaista, *paitsi jos* se tapahtuu tilanteessa, jossa julkiset työnvälitystoimistot eivät selvästikään kykene tyydyttämään kysyntää työmarkkinoilla kaikkien toimialojen osalta. Jotta myös yhteisön oikeus liittyisi asiaan, kyseisen työnvälitystoiminnan on lisäksi voitava ulottua myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin tai muiden jäsenvaltioiden alueelle.

Yhteisöjen tuomioistuimen Job Centre II -tapauksessa antamassaan tuomiossa vahvistamien kolmen edellytyksen on siis selvästikin täytyttävä samanaikaisesti. Ne vastaavat "määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä", "yksinoikeuksien antamista" ja "vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan" koskevia välttämättömiä vaatimuksia.

23. Jos on niin kuin näyttää olevan, eli että Italian säännöksiin, joissa työnvälitystoiminta annetaan yksinomaan julkisten työnvälitystoimistojen tehtäväksi ja joiden yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa kansallista tuomioistuinta pyydetään tutkimaan, liittyy mahdollisia rikos- tai hallinto-oikeudellisia seuraamuksia, kyseisen tuomioistuimen on vielä arvioitava, kykenevätkö lakiin perustuvan monopolin saaneet työnvälitystoimistot tyydyttämään kysynnän työmarkkinoilla kaikkien toimialojen osalta ja ulottuuko kyseinen työnvälitystoiminta myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin tai muiden jäsenvaltioiden alueelle.

24. Mikäli näin on, Pretore haluaa vielä tietää, mitä seurauksia yhteisön oikeuden ensisijaisuudesta on kansallisessa oikeudessa.

25. Riittää, kun palautamme mieleen yhteisöjen tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Italia 13.7.1972 antamassaan tuomiossa [14] käyttämän sanamuodon, jonka mukaan yhteisön oikeus käsittää "kansallisten toimivaltaisten viranomaisten osalta itsestään vaikuttavan kiellon soveltaa perustamissopimuksen kanssa yhteen sopimattomaksi tunnustettua kansallista sään-

13 — Ks. Job Centre II -tapauksessa annettu tuomio ja, mutatis mutandis, edellä mainitussa asiassa Höfner ja Elser annettu tuomio.

14 — Asia 48/71, Kok. 1972, s. 529, 7 kohta; Kok. Ep. II, s. 19.

nöstä ja tarvittaessa velvoitteen antaa tarpeellisia määräyksiä yhteisön oikeuden täyden vaikutuksen toteuttamisen helpottamiseksi".

Yhteisön oikeuden ensisijaisuuden seuraukset ilmaistiin erityisen selkeästi ja ehdottomasti yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Simmenthal 9.3.1978 antamassa tuomiossa.[15] Yhteisöjen tuomioistuin totesi siinä, että "kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa yhteisön oikeussääntöjä, on velvollinen varmistamaan näiden oikeussääntöjen täyden vaikutuksen niin, että se tarvittaessa jättää omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia sääntöjä, vaikka ne olisi annettu myöhemmin kuin kyseiset yhteisön oikeussäännöt, eikä sen tarvitse pyytää tai odottaa näiden kansallisten oikeussääntöjen poistamista lainsäädäntöteitse tai jollakin muulla perustuslain mukaisella tavalla".

26. Toisin sanoen yhteisön oikeuden ensisijaisuus edellyttää tältä osin sitä, että jos kansallinen tuomioistuin toteaa Job Centre II -tapauksessa annetussa tuomiossa vahvistettujen kolmen edellytyksen täyttyvän, se jättää soveltamatta kaikki yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säännöt niiden luonteesta riippumatta.

27. Italian hallitus ehdottaa painokkaasti, että tämä kysymys jätettäisiin tutkimatta sen perusteella, että — sen mielestä — vuoden 1949 laissa säädettyjä rikosoikeudellisia seuraamuksia ei voida soveltaa niihin, jotka pääasian vastaajien tavoin ovat harjoittaneet työnvälitystoimintaa ennen vuoden 1997 asetuksen voimaantuloa. Olen puolestani sitä mieltä, että asiakirja-aineistossa ei ole riittävästi tietoja, jotta vuoden 1997 asetuksen säännökset voitaisiin yksiselitteisesti tulkita rangaistavuuden poistaviksi, jollaisiksi Italian hallitus ne tulkitsee. Näin ollen kansallisen tuomioistuimen asiana on tutkia tällaisen seuraamusjärjestelmän soveltuvuus ja sen ulottuvuus kansallisessa oikeudessa.

28. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Pretore di Firenzen esittämään ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen siten, että EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa ja 86 artiklassa tarkoitettua kieltoa on tulkittava siten, että sillä perustetaan yksityisille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava. Tästä seuraa, että kansallinen tuomioistuin voi joutua olemaan soveltamatta sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka on yhteensoveltumatonta kyseisen kiellon kanssa.

Sitä paitsi jäsenvaltio rikkoo 90 artiklan 1 kohtaa, kun se luo sellaisen tilanteen, jossa julkiset työnvälitystoimistot väistämättä rikkovat 86 artiklaa. Näin on erityisesti silloin, kun seuraavat, jo mainitut edellytykset täyttyvät samanaikaisesti: kysyntää ei selvästikään kyetä tyydyttämään, yksityisen työnvälitystoiminnan harjoittaminen kielletään, ja kyseinen toiminta voi ulottua muiden jäsenvaltioiden

15 — Asia 106/77, Kok. 1978, s. 629; Kok. Ep. IV, s. 73. Ks. vastaavasti myöhemmin asia C-347/96, Solred, tuomio 5.3.1998 (Kok. 1998, s. I-937, 30 kohta).

kansalaisiin tai muiden jäsenvaltioiden alueelle.

VII Toisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

29. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää toisella kysymyksellään, ovatko EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artikla esteenä sellaisille säännöksille, jotka on toteutettu vuoden 1997 lailla ja vuoden 1997 asetuksella.

30. Pretore ei täsmennä vuoden 1997 säännösten niitä konkreettisia piirteitä, joiden takia yksinoikeuden saanut yritys väistämättä syyllistyy määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Se ei myöskään ilmaise syytä, jonka vuoksi se katsoo, että kyseisten säännösten yhteensopivuuden tutkimisella yhteisön oikeuden kanssa olisi merkitystä pääasian oikeudenkäynnin ratkaisulle, kun siihen liittyvät tosiseikat ovat tapahtuneet ennen niiden antamista.

31. Toinen kysymys olisi täten jätettävä tutkimatta siksi, että kansallinen tuomioistuin ei ole kuvannut riittävän täsmällisesti sitä oikeudellista asiayhteyttä, johon pyydetyn tulkinnan on liityttävä,[16] eikä kysymykseen vastaamisen ole osoitettu olevan objektiivisesti tarpeen pääasian ratkaisemiseksi.[17]

32. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että vastaus toiseen kysymykseen ei missään tapauksessa voi olla erilainen kuin ensimmäiseen kysymykseen ehdottamani vastaus, joten katson parhaaksi viitata ensimmäiseen vastaukseeni.[18] Otan tällöin huomioon erityisesti ennakkoratkaisukysymyksen konkreettisen sanamuodon, sen seikan, että vastauksen on oltava abstrakti, ja sen, että yhteisöjen tuomioistuin lähtökohtaisesti olettaa kansallisten tuomioistuinten esittämillä ennakkoratkaisukysymyksillä olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.[19]

33. Vuoden 1997 lailla ja vuoden 1997 asetuksella toteutetun kaltainen kansallinen lainsäädäntö on siis ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 1 koh-

16 — Asia 244/78, Union laitière normande, tuomio 12.7.1979 (Kok. 1979, s. 2663, 5 kohta) ja yhdistetyt asiat 36/80 ja 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association ym., tuomio 10.3.1981 (Kok. 1981, s. 735, 6 kohta; Kok. Ep. VI, s. 29).

17 — Ks. esimerkiksi asia 244/80, Foglia, tuomio 16.12.1981 (Kok. 1981, s. 3045, 17 kohta; Kok. Ep. VI, s. 251); yhdistetyt asiat 98/85, 162/85 ja 258/85, Bertini, tuomio 12.6.1986 (Kok. 1986, s. 1885, 6 kohta) ja asia C-18/93, Corsica Ferries, tuomio 17.5.1994 (Kok. 1994, s. I-1783, 14 kohta; Kok. Ep. XV, s. 147).

18 — Komission asiamies väitti istunnossa, että vuoden 1997 lainsäädäntöön ei voida soveltaa Job Centre II -tapauksessa annetussa tuomiossa vahvistettuja periaatteita, koska sillä perustetaan "kilpailun järjestelmä". Mikäli näin on — yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole antaa tähän alustavaa, yleistä tai hypoteettista ratkaisua —, kansallinen tuomioistuin tehnee sellaisen johtopäätöksen, että edellytys, joka koskee työnvälitystoiminnan harjoittamisen kieltämistä yksityisiltä, ei missään tapauksessa täyty.

19 — Asia C-355/97, Beck ym., tuomio 7.9.1999 (Kok. 1999, s. I-4977, 22 kohta).

dassa ja 86 artiklassa tarkoitetun kiellon kanssa silloin, kun seuraavat, jo mainitut edellytykset täyttyvät: kysyntää ei selvästikään kyetä tyydyttämään, yksityisen työnvälitystoiminnan harjoittaminen kielletään, ja kyseinen toiminta voi ulottua muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin tai muiden jäsenvaltioiden alueelle. Kansallisen tuomioistuimen asiana on varmistaa, että kyseiset edellytykset täyttyvät.

VIII Ratkaisuehdotus

33. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Pretore circondariale di Firenzen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa (josta on tullut EY 86 artiklan 1 kohta) ja EY:n perustamissopimuksen 86 artiklassa (josta on tullut EY 82 artikla) tarkoitettua kieltoa on tulkittava siten, että sillä perustetaan yksityisille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava. Tästä seuraa, että kansallinen tuomioistuin voi joutua olemaan soveltamatta sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka on yhteensoveltumatonta kyseisen kiellon kanssa.

2) Jäsenvaltio rikkoo 90 artiklan 1 kohtaa, kun se luo sellaisen tilanteen, jossa julkiset työnvälitystoimistot väistämättä rikkovat 86 artiklaa. Näin on erityisesti silloin, kun seuraavat edellytykset täyttyvät samanaikaisesti:

— julkiset työnvälitystoimistot eivät selvästikään kykene tyydyttämään kysyntää työmarkkinoilla kaikkien toimialojen osalta

— yksityisten yhteisöjen on todellisuudessa mahdotonta harjoittaa työnvälitystoimintaa, koska jäsenvaltio on pitänyt voimassa sellaisen lainsäädännön, jossa kielletään tällainen toiminta rikos- ja hallinto-oikeudellisten seuraamusten uhalla

— kyseinen työnvälitystoiminta voi ulottua myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin tai muiden jäsenvaltioiden alueelle.