JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

26 päivänä tammikuuta 2006 [1]

I Johdanto

1. Yhteisöjen tuomioistuin on lausunut jo useita kertoja käsillä olevassa asiassa esiin nousevasta kysymyksestä: Italian yliopistojen vieraan kielen lehtoreiden työehtojen yhteensopivuudesta EY 39 artiklan kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Allué ja Coonan 30.5.1989 antamassaan ennakkoratkaisussa, että sellaisen kansallisen säännöksen soveltaminen, jossa säädetään rajoitus vieraan kielen lehtoreiden työsuhteen kestolle mutta ei muiden työntekijöiden, on yhteisön oikeuden vastaista. [2] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseinen italialainen säännös merkitsi sellaisiin työntekijöihin, jotka olivat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, kohdistuvaa välillistä syrjintää. [3] Samalla tavoin yhteisöjen tuomioistuin katsoi myöhemmässä, 2.8.1993 yhdistetyissä asioissa Allué ym. antamassaan tuomiossa, että "on [EY 39 artiklan 2 kohdan] vastaista, että jäsenvaltion lainsäädännössä rajoitetaan vieraan kielen lehtoreiden työsopimusten kesto kaikissa tapauksissa yhteen vuoteen, minkä jälkeen niiden voimassaoloa voidaan jatkaa, silloin kun tällaista rajoitusta ei periaatteessa ole asetettu muille opettajille". [4]

2. Vuonna 1995 Italian tasavalta antoi 21.6.1995 lain nro 236 (jäljempänä laki nro 236), jolla oli tarkoitus uudistaa vieraiden kielten opetus Italian yliopistoissa. [5] Kyseisen lain sanamuodon mukaan vieraan kielen lehtorin toimi lakkautetaan ja korvataan kielten alan asiantuntijan toimella. Lain voimaantulon jälkeen useat entiset vieraan kielen lehtorit kantelivat komissiolle ja väittivät, että Italian yliopistot olivat syrjineet heitä uuteen järjestelmään siirryttäessä. Komissio saattoi Italiaa vastaan vireille jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn. Komission mukaan Basilicatan, Milanon, Palermon, Pisan ja Rooman La Sapienzan yliopistoissa ja Istituto Universitario Orientale di Napolissa kielten alan asiantuntijoiden palkkauksessa ja sosiaaliturvajärjestelmässä ei lueta hyväksi hei-

1 – Alkuperäinen kieli: portugali.

2 – Asia 33/88, Allué ja Coonan, tuomio 30.5.1989 (Kok. 1989, s. 1591, erityisesti 19 kohta).

3 – Ks. edellä alaviitteessä 2 mainitun tuomion 12 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että ainoastaan vähemmistö vieraan kielen lehtoreista on Italian kansalaisia ja näin ollen aikarajoitus kohdistuu lähinnä työntekijöihin, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia.

4 – Yhdistetyt asiat C-259/91, C-331/91 ja C-332/91, Allué ym., tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4309, Kok. Ep. XIV, s. I-339).

5 – Laki nro 236, 21.6.1995 (GURI nro 143, 21.6.1995, s. 9).

dän aikaisempia palvelusvuosiaan vieraan kielen lehtorina. Komission mukaan kyse oli EY 39 artiklan rikkomisesta.

3. Menettely johti yhteisöjen tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Italia 26.6.2001 antamaan tuomioon. [6] Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että Italia ei ollut noudattanut EY 39 artiklan mukaisia velvoitteitaan, "koska se ei ole tunnustanut entisille vieraan kielen lehtoreille, joista on tullut kyseistä kieltä äidinkielenään puhuvia kielten alan asiantuntijoita, näiden saavuttamia oikeuksia, vaikka nämä oikeudet tunnustetaan kaikille kotimaisille työntekijöille".

4. Komissio nosti 4.3.2004 nyt käsiteltävänä olevan kanteen EY 228 artiklan 2 kohdan nojalla. Komissio väittää, että Italian tasavalta ei ole toteuttanut kaikkia yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-212/99 antaman tuomion noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä, ja vaatii, että Italialle määrätään uhkasakko.

II Asiassa komissio vastaan Italia 26.6.2001 annettu tuomio

5. Yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli asiassa C-212/99 26.6.2001 antamassaan tuomiossa entisten vieraan kielen lehtoreiden osalta Basilicatan, Milanon, Palermon, Pisan ja Rooman La Sapienzan yliopistoissa ja Istituto Universitario Orientale di Napolissa sovellettavia työehtosopimuksia ja yksittäisiä työsopimuksia.

6. Yhteisöjen tuomioistuin piti määräaikaisista työsopimuksista 18.4.1962 annettua lakia nro 230 (jäljempänä laki nro 230) vertailukohtana tarkistaessaan, vastaako vieraan kielen lehtorina toimineisiin henkilöihin sovellettava järjestelmä kotimaisiin työntekijöihin sovellettavaa yleistä järjestelmää. [7] Kyseisen lain nojalla silloin, kun yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevan työntekijän määräaikainen työsopimus muutetaan toistaiseksi voimassa olevaksi työsopimukseksi, kaikki hänen saavuttamansa oikeudet taataan siitä lähtien, kun hänet otettiin ensimmäisen kerran työhön.

7. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "kun vieraan kielen lehtorin, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen ja jolla on määräaikainen työsopimus, työsopimus korvataan toistaiseksi voimassa olevalla, niin ikään yksityisoikeudellisella työsopimuksella, Italian viranomaisten on varmistettava, että hän säilyttää kaikki jo ensimmäisestä työhönotostaan lähtien saavuttamansa oikeudet, sillä muutoin kysymys on perustamissopimuksen [49 artiklan] vastaisesta kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä". [8]

6 – Asia C-212/99, komissio v. Italia, tuomio 26.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4923).

7 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-212/99, komissio v. Italia, tuomion 25 kohta.

8 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-212/99, komissio v. Italia, tuomion 22 kohta.

8. Vaikka laissa nro 236 säädetään nimenomaisesti, että entiset vieraan kielen lehtorit säilyttävät aikaisemmissa työsuhteissaan saavuttamansa oikeudet, tiettyjen tarkastelun kohteena olleiden yliopistojen hallinnollisten ja sopimusoikeudellisten käytäntöjen arvioinnin perusteella yhteisöjen tuomioistuin katsoi syrjintää esiintyvän. [9] Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin totesi, että Italia ei ollut noudattanut EY 39 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

9. Komissio kiinnitti 31.1.2002 päivätyllä kirjeellään Italian hallituksen huomion yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-212/99 antamaan tuomioon ja Italian tasavallalla EY 228 artiklan 1 kohdan nojalla olevaan velvollisuuteen toteuttaa tarvittavat toimenpiteet tuomion täytäntöön panemiseksi. Samassa kirjeessä Italian hallitusta kehotettiin EY 228 artiklan 2 kohdan mukaisesti esittämään huomautuksensa mahdollisen rahamääräisen seuraamuksen vahvistamisen osalta.

10. Italian hallitus vastasi edellä mainittuun kirjeeseen kolmella kirjeellä, jotka oli päivätty 10.4.2002, 8.7.2002 ja 16.10.2002. Ensimmäisessä kirjeessään Italian hallitus ilmoitti, että valtakunnallisella tasolla ryhdyttäisiin lainsäädännölliseen toimeen sellaisia kielten alan asiantuntijoita, jotka olivat aiemmin olleet vieraan kielen lehtoreita, koskevan sopimusjärjestelmän muuttamiseksi. Kirjeeseen oli myös liitetty kopio Italian opetuksesta, yliopistoista ja tieteellisestä tutkimuksesta vastaavan ministerin 27.3.2002 päivätystä kirjeestä. Kyseisille kuudelle yliopistolle osoitetussa kirjeessä näitä yliopistoja kehotettiin noudattamaan asiassa C-212/99 annettua tuomiota 45 päivän sisällä.

11. Italian hallitus lähetti toisessa, 8.7.2002 päivätyssä kirjeessään kopion asiakirjoista, joiden se katsoi olevan kyseisten kuuden yliopiston toteuttamat tarvittavat toimenpiteet entisten vieraan kielen lehtoreiden palvelusvuosien huomioon ottamiseksi asian mukaisella tavalla. Kolmas, 16.10.2002 päivätty kirje sisälsi lisäselvityksiä niistä toimenpiteistä, joita kukin kuudesta yliopistosta oli toteuttanut yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi.

12. Komissio pyysi 11.12.2002 päivätyssä kirjeessään Italian viranomaisilta selvennystä niistä tavoista ja perusteista, joita eri yliopistot sovelsivat laskeakseen palkan lisäyksen niille entisille vieraan kielen lehtoreille, joista oli tullut kyseistä kieltä äidinkielenään puhuvia kielten alan asiantuntijoita. Italian hallitus vastasi 24.1.2003 päivätyllä kirjeellään, johon se oli liittänyt luonnoksen työehtosopimuksesta, jonka yliopiston henkilökuntaliitot ja ARAN, julkisen sektorin työsopimusten neuvottelusta vastaava hallintoelin, olivat allekirjoittaneet. Italian halli-

9 – Ks. edellä alaviitteessä 8 mainitun tuomion 31 kohta.

tuksen mukaan sopimusosapuolet allekirjoittaisivat sopimusluonnoksen, joka sisälsi erityisiä, entisiä vieraan kielen lehtoreita koskevia säännöksiä, heti kun yliopistosektorin komitea (Comitato di settore del comparto Università), ministerineuvoston puheenjohtaja ja tilintarkastustuomioistuin olisivat hyväksyneet sen.

13. Komissio osoitti 30.4.2003 Italian tasavallalle perustellun lausunnon, koska se katsoi Italian hallituksen sille tiedoksi antamat toimenpiteet riittämättömiksi. Komissio huomautti perustellussa lausunnossaan, että Italian tasavalta ei ollut noudattanut sille EY 39 artiklan nojalla kuuluvia jäsenyysvelvoitteita, koska se ei ollut toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-212/99 antaman tuomion täytäntöön panemiseksi. Lisäksi komissio toi esiin mahdolliset yhteisöjen tuomioistuimen määräämät taloudelliset seuraamukset. Italian tasavaltaa pyydettiin reagoimaan kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon tiedoksiannosta.

14. Italian hallitus vastasi useilla kirjeillä. Ensimmäiseen, 17.6.2003 päivättyyn kirjeeseen se liitti kopion vuosiksi 2000 ja 2001 laaditusta yliopistosektorin henkilökunnan valtakunnallisesta työehtosopimuksesta, joka oli allekirjoitettu 13.5.2003. Italian hallitus vastasi perustellussa lausunnossa esitettyihin perusteisiin 25.7.2003 päivätyssä kirjeessään ja väitti, että se oli ryhtynyt toimenpiteisiin asiassa C-212/99 annetun tuomion täytäntöön panemiseksi. Lisäksi Italian hallitus esitti 12.11.2003 luettelon niistä toimenpiteistä, jotka toimivaltaiset hallinnolliset viranomaiset aikoivat toteuttaa lyhyen ajan kuluessa. Italian hallitus esitti tämän jälkeen opetuksesta, yliopistoista ja tieteellisestä tutkimuksesta vastuussa olevan ministerin 5.12.2003 päivätyn kirjeen sekä kopion kirjeestä, jonka kyseisen ministeriön oikeudellinen osasto oli lähettänyt kyseessä oleville kuudelle yliopistolle. Tämän jälkeen Italian hallitus lähetti 11.12.2003 päivätyn kirjeen, johon oli liitetty kopio luonnoksesta asetukseksi (decreto-legge) selittävine huomautuksineen. Lopulta 28.1.2004 Italian hallitus esitti kopion 14.1.2004 annetusta asetuksesta (decreto-legge) nro 2, jossa oli kiireellisiä säännöksiä kielten alan asiantuntijoiden taloudellisesta kohtelusta tietyissä yliopistoissa sekä tasavertaisesta luokituksesta. [10]

15. Koska komissio katsoi, että Italian tasavalta ei ollut vieläkään toteuttanut kaikkia yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-212/99, komissio vastaan Italia, antaman tuomion noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä, se nosti käsillä olevan kanteen. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin määrää Italian tasavallalle uhkasakkona 309 750 euroa kutakin tuomion täytäntöönpanon viivyttelyssä kulunutta päivää kohti alkaen päivästä, jolloin yhteisöjen tuomioistuin antaa tuomionsa käsillä olevassa asiassa.

10 – GURI nro 11, 15.1.2004, s. 4 (jäljempänä asetus nro 2/2004).

IV Asian arviointi

A *EY 228 artiklan 1 kohdassa asetetun jäsenyysvelvoitteen noudattaminen*

16. Ensiksi on tarkasteltava, vieläkö yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-212/99, komissio vastaan Italia, 26.6.2001 antamassa tuomiossa vahvistama EY 39 artiklan rikkominen jatkuu. [11]

17. Italian hallitus väittää edelleen, että se on ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion täytäntöön panemiseksi. Se väittää, että laissa nro 236 on jo oikeussäännöt entisten vieraan kielen lehtoreiden saavuttamien oikeuksien tunnustamiseksi. Näin ollen ei ole tarvetta säätää muita lainsäädäntötoimia yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi. Valtakunnallisen työehtosopimuksen ja kuuden yliopiston työehtosopimusten yhdenmukaistaminen lain nro 236 kanssa riittäisi. Kuitenkaan näiden sopimusten muuttaminen ei ole Italian valtion, vaan sopimusneuvotteluihin osallistuvien yksityisten osapuolten vastuulla. Valtiolla ei ole oikeutta puuttua näiden osapuolten tahdonautonomiaan. Näin ollen Italian valtio ei voi olla vastuussa siitä, että työehtosopimuksissa ei ole sellaisia määräyksiä, jotka takaisivat yhteensopivuuden yhteisöjen tuomioistuimen tuomion kanssa. Italian hallitus lisää, että EY 39 artiklan 2 kohdan syrjimättömyyssääntöä ei voida tulkita siten, että se asettaisi kyseenalaiseksi kollektiivisten neuvottelujen käytön työsuhteiden sääntelyn välineenä.

18. Mielestäni tämä perustelu ei sovi nyt käsillä olevaan asiaan, koska se asettaa kyseenalaiseksi sen, mitä yhteisöjen tuomioistuin lausui 26.6.2001 antamassaan tuomiossa, nimittäin että Italian tasavalta oli rikkonut yhteisön oikeutta. Itse asiassa Italian hallitus käytti samaa perustelua siinä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, joka johti kyseiseen tuomioon, mutta yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi sen. [12]

19. EY 228 artiklan 1 kohdan mukaan silloin, kun yhteisön tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden, "jäsenvaltion on toteutettava yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet". Näin ollen EY 228 artiklan mukaisessa menettelyssä jäsenvaltion velvollisuutta varmistaa tuomion täytäntöönpano ei voida kyseenalaistaa. On ainoastaan arvioitava, onko yhteisöjen tuomioistuimen toteama yhteisön oikeuden rikkominen lakannut.

11 – Sen ajankohdan osalta, mihin arvioinnin on liityttävä, ks. asia C-304/02, komissio v. Ranska, tuomio 12.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6263, 31 kohta) ja asia C-387/97, komissio v. Kreikka, julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus 28.9.1999, 58 kohta.

12 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-212/99, komissio v. Italia, tuomion 35 kohta. Kuten yhteisöjen tuomioistuin huomautti, "jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan".

20. Italian hallitus väittää, että rikkominen on lakannut. Se korostaa, että asetus nro 2/2004 säädettiin nimenomaan kollektiivisten neuvotteluiden lukkiintuneen tilanteen ratkaisemiseksi ja yliopistojen pakottamiseksi tunnustamaan entisten vieraan kielen lehtoreiden saavuttamat oikeudet. Asetuksessa säädetään, että yliopistojen on pidettävä lähtökohtana osa-aikaisesti tutkimustyötä tekevien vakinaisten tutkijoiden taloudellista kohtelua.

21. Komission mielestä edellä mainittu ei riitä yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi. Se korostaa, että osa-aikaisten tutkijoiden valinnalla viiteryhmäksi on entisille vieraan kielen lehtoreille kauaskantoisia seurauksia palkkasaamisten ja kertyneiden eläkeoikeuksien osalta. Komissio huomauttaa, että Italian Corte costituzionale (valtiosääntötuomioistuin) on myöntänyt, että entisten vieraan kielen lehtoreiden ja vakinaisten tutkijoiden hoitamat tehtävät ovat olennaisesti samankaltaisia.[13] Komission mukaan kokopäivätoimista vieraan kielen lehtoria tulisi kohdella samalla tavalla kuin kokopäiväistä vakinaista tutkijaa.

22. Komissio tuo myös esiin, että kun asetus nro 2/2004 muutettiin laiksi,[14] siihen lisättiin osa, joka muodostaa lisäesteen yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion asianmukaiselle täytäntöönpanolle. Kyseisessä laissa käytetään viitekriteerinä 500:aa vuosittaista opetustuntia kokopäivätoimisen entisen vieraan kielen lehtorin asemaa määritettäessä. Jos entisen vieraan kielen lehtorin työsopimuksessa oli sovittu vähemmästä määrästä tunteja, palkkasaamisia ja kertyneitä eläkeoikeuksia vähennetään samassa suhteessa. Viitekriteeri perustuu kielten alan asiantuntijoiden vuosittaisten opetustuntien määrään vuosiksi 1994–1997 laaditun valtakunnallisen julkisen sektorin virkaehtosopimuksen mukaan. Komissio katsoo, että 500 vuosittaisen opetustunnin viitekriteerin käyttämisen sijasta entisten vieraan kielen lehtoreiden saavutettujen oikeuksien palautuksen olisi perustuttava aikaisemmissa yksittäisissä työsopimuksissa tai, jos se ei ole mahdollista, kunkin yliopiston työehtosopimuksessa olleisiin määräyksiin.

23. Italian hallitus väittää edelleen, että on mahdotonta rinnastaa vieraan kielen lehtoreita kokopäiväisiin vakinaisiin tutkijoihin. Viittaamalla jälleen Italian Corte costituzionalen oikeuskäytäntöön[15] Italian hallitus korostaa, että vakinaisten tutkijoiden päätehtävänä on tieteellinen tutkimus, kun taas heidän opetusvelvollisuutensa ovat lähinnä sivutehtäviä. Tämä heijastuu siinä tosiasiassa, että heidän on läpäistävä pääsykokeet, joiden tarkoituksena on arvioida nimenomaan heidän tutkijan kykyjään. Vieraan kielen lehto-

13 – Komissio viittaa 23.7.1984 annettuun tuomioon nro 284 ja erityisesti 28.11.2002 annettuun tuomioon nro 496.

14 – Laki nro 63/2004, annettu 5.3.2004 (GURI nro 60, 12.3.2004).

15 – Italian hallitus viittaa määräyksiin nro 94/2002, nro 262/2002 ja nro 160/2003.

reiden ja vakinaisten tutkijoiden täysin samanlainen kohtelu taloudelliselta kannalta olisi siksi suljettava pois. Jotta tutkijoiden työtä ei suhteellisesti aliarvioitaisi, viitestandardina olisi oltava osa-aikaisiin tutkijoihin sovellettava taloudellinen kohtelu eikä se, mitä sovelletaan kokopäiväisesti tutkijoina työskenteleviin.

24. Komission ja Italian hallituksen esittämiä perusteluita tarkastellessa on syytä muistaa, että jos komissio on esittänyt riittävästi näyttöä, joka osoittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen jatkumisen, "asianomaisen jäsenvaltion tehtävänä on kiistää esitetyt tiedot ja niiden seuraukset esittämällä vahvaa ja yksityiskohtaista näyttöä". [16]

25. Italian hallitus on esittänyt todistusaineistoa pääasiassa siitä, että kyseessä olevat kuusi yliopistoa tunnustavat tällä hetkellä entisten vieraan kielen lehtoreiden saavuttamat oikeudet, jotka vastaavat niitä oikeuksia, jotka nämä olisivat saavuttaneet, jos he olisivat työskennelleet osa-aikaisina vakinaisina tutkijoina. Kuten komissio myönsi, tämä on askel oikeaan suuntaan. Kuitenkaan Italian tasavalta ei ole osoittanut, että takaamalla sellaisten saavutettujen oikeuksien tunnustamisen, jotka vastaavat osa-aikaisessa virkasuhteessa olevien tutkijoiden saavuttamia oikeuksia, se on poistanut kotimaisten työntekijöiden ja entisten vieraan kielen lehtoreiden välisen syrjinnän.

26. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa komissio vastaan Italia 26.6.2001 antamassaan tuomiossa, että "jos lain nro 230 nojalla työntekijöiden työsuhteen ehdot määritetään uudessa järjestelmässä palkankorotusten, palvelusajan ja työnantajan maksamien sosiaaliturvamaksujen osalta siitä päivästä lähtien, jona työntekijä otettiin ensimmäisen kerran työhön, myös entisten vieraan kielen lehtorien, joista on tullut kielten alan asiantuntijoita, työsuhteen ehdot on määritettävä vastaavasti uudessa järjestelmässä siitä päivästä lähtien, jona heidät otettiin ensimmäisen kerran työhön". [17]

27. Edellä mainittu tuomio velvoittaa Italian tasavallan takaamaan entisten vieraan kielen lehtoreiden saavuttamien oikeuksien tunnustamisen. Lisäksi on riidatonta, että tuomion asianmukainen täytäntöönpano edellyttäisi näiden oikeuksien täyden eikä pelkästään osittaisen tunnustamisen. Käsillä olevassa asiassa kysymys kuitenkin kuuluu, mitä entisten vieraan kielen lehtoreiden saavuttamien oikeuksien täysi tunnustaminen tarkoittaa. Toisin sanoen, riidanalaista on se, mikä on näiden oikeuksien laajuus.

16 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-304/02, komissio v. Ranska, tuomion 56 kohta.

17 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-212/99, komissio v. Italia, tuomion 30 kohta.

28. Niiden oikeuksien tarkkaa laajuutta, jotka on tunnustettava entisten vieraan kielen lehtoreiden saavuttamiksi, ei ole täsmennetty yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-212/99 antamassa ratkaisussa. Se on täysin johdonmukaista, koska yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole asettaa vieraan kielen lehtoreiden työehtoja Italiassa. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeudellinen tehtävä on ainoastaan arvioida, merkitsevätkö kyseiset ehdot kiellettyä, kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

29. Sekä komissio että Italian tasavalta käyttävät vakinaista tutkijaa viitestandardinaan. Kun kuitenkin komissio väittää, että entisten vieraan kielen lehtoreiden saavuttamien oikeuksien on vastattava vakinaisten tutkijoiden saavuttamia oikeuksia, Italian tasavalta katsoo, että vakinaiset tutkijat ansaitsevat suotuisamman kohtelun.

30. Asiassa C-212/99 annetusta tuomiosta ei seuraa, että Italian tasavallan on identifioitava verrattavissa oleva työntekijöiden luokka ja sitten täysin yhdenmukaistettava entisten vieraan kielen lehtoreiden kohtelu kyseisen työntekijöiden luokan kohteluun. Yhteisön oikeudessa ei kielletä kaikkia eroavaisuuksia entisten vieraan kielen lehtoreiden ja muiden yliopiston opettajien ja tutkijoiden välisessä kohtelussa. Italian tasavallan on kuitenkin kyettävä perustelemaan entisiin vieraan kielen lehtoreihin kohdistuva epäedullinen kohtelu, joka koskee näiden saavuttamien oikeuksien palautusta, sillä muuten se ei edelleenkään täyttäisi velvollisuuttaan panna täytäntöön asiassa C-212/99 annettu tuomio. Näin ollen olennainen kysymys on, onko se entisiin vieraan kielen lehtoreihin kohdistuva epäedullinen kohtelu, siten kuin se on verrattuna vakinaisiin tutkijoihin, objektiivisesti perusteltu ja oikeasuhteinen. [18]

31. Italian hallituksen antama syy erilaiselle kohtelulle käsillä olevassa asiassa on se, että vakinaisten tutkijoiden tutkimustyötä ja opetustoimintaa olisi pidettävä korkeampiarvoisena kuin entisten vieraan kielen lehtoreiden suorittamaa opetustoimintaa. Tältä osin kansallisille viranomaisille on jätettävä harkintavaltaa. Vaikka tietyt tekijät, kuten esimerkiksi ammatillisen pätevyystason vaatimus, voisivat oikeuttaa erilaisen kohtelun, Italian tasavalta ei ole kuitenkaan selittänyt riittävässä määrin, miksi entisten vieraan kielen lehtoreiden ja vakinaisten tutkijoiden väliset erot oikeuttaisivat niin suuriin kohtelun eroihin palkkasaamisten ja kertyneiden eläkeoikeuksien määrän osalta.

32. Näin ollen on mielestäni tehtävä se johtopäätös, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 228 artiklan mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan, koska se on laiminlyönyt asiassa C-212/99 annetun tuomion täytäntöönpanon.

18 – Ks. Gerards, J. H., *Judicial Review in Equal Treatment Cases*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2005, s. 669–675.

B *Sopiva rahamääräinen seuraamus*

33. Komissio, joka käyttää 28.2.1997 antamassaan tiedonannossa 97/C 63/02 esittämäänsä laskutapaa,[19] ehdottaa, että yhteisöjen tuomioistuin määräisi Italian tasavallalle uhkasakkona 309 750 euroa kutakin asiassa C-212/99 annetun tuomion täytäntöönpanon viivyttelyssä kulunutta päivää kohti alkaen päivästä, jolloin yhteisöjen tuomioistuin antaa tuomionsa käsillä olevassa asiassa, siihen päivään asti, jolloin asiassa C-212/99 annettu tuomio on pantu täytäntöön. Kyseinen summa saadaan siten, että yhdenmukainen 500 euron perusmaksu kerrotaan rikkomisen vakavuutta kuvaavalla kertoimella 14 (asteikolla 1–20), rikkomisen kestoaikaa kuvaavalla kertoimella 2,5 (asteikolla 1–3) sekä kertoimella 17,7 (joka perustuu kyseisen jäsenvaltion bruttokansantuotteeseen ja äänten painotukseen Euroopan unionin neuvostossa), jonka on tarkoitus kuvastaa kyseisen jäsenvaltion maksukykyä.

34. Vaikka komission ehdotukset eivät sido yhteisöjen tuomioistuinta, ne katsotaan "hyödyllisiksi viitetiedoiksi" ja ne muodostavat lähtökohdan silloin, kun päätetään, mikä seuraamus olisi asianmukainen olosuhteiden kannalta ja oikeassa suhteessa sekä todettuun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen että asianomaisen jäsenvaltion maksukykyyn nähden.[20] Kolme peruskriteeriä, jotka yhteisöjen tuomioistuin ottaa huomioon, ovat lähtökohtaisesti rikkomisen vakavuusaste, sen kesto ja kyseisen jäsenvaltion maksukyky.[21] Yhteisöjen tuomioistuin ottaa erityisesti huomioon ne seuraukset, joita täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuu yksityisille ja julkisille eduille, ja sen, kuinka nopeasti kyseinen jäsenvaltio on saatava noudattamaan velvoitteitaan.[22]

Rikkomisen vakavuusaste

35. Rikkomisen vakavuusasteen osalta on syytä muistaa, että EY 39 artiklassa ilmaistaan yksi perustamissopimuksen perusperiaatteista ja sitä on pidettävä yhteismarkkinoiden perustavaa laatua olevana osana.[23] Euroopan unionin kansalaisen vapaus hakea työtä missä tahansa jäsenvaltiossa on myös tunnustettu perusoikeudeksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohdassa. Tämän oikeuden harjoittaminen edellyttää, että jäsenvaltioiden on poistettava kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa.[24]

19 – EY:n perustamissopimuksen [228] artiklassa määrätyn uhkasakon laskentatapa (EYVL 1997, C 63, s. 2).

20 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-387/97, komissio v. Kreikka, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5047, 89 ja 90 kohta); asia C-278/01, komissio v. Espanja, tuomio 25.11.2003 (Kok. 2003, s. I-14141, 41 kohta); edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-304/02, komissio v. Ranska, tuomion 103 kohta ja yhteisöjen tuomioistuimessa ratkaistavana olevassa asiassa C-177/04, komissio v. Ranska, julkisasiamies Geelhoedin 24.11.2005 antaman ratkaisuehdotuksen 62 kohta.

21 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-304/02, komissio v. Ranska, tuomion 104 kohta; edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-387/97, komissio v. Kreikka, tuomion 92 kohta ja edellä alaviitteessä 20 mainittu asia C-278/01, komissio v. Espanja, tuomion 52 kohta.

22 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-304/02, komissio v. Ranska, tuomion 104 kohta ja edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-387/97, komissio v. Kreikka, tuomion 92 kohta.

23 – Ks. EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohta ja esimerkiksi asia C-224/01, Köbler, tuomio 30.9.2003 (Kok. 2003, s. I-10239, 102 kohta).

24 – EY 39 artiklan 2 kohta.

36. Italian tasavallan laiminlyönti panna täytäntöön 26.6.2001 annettu tuomio tuo mukanaan huomattavia taloudellisia seurauksia entisille vieraan kielen lehtoreille, ja sillä on siten huomattava vaikutus heidän etuihinsa. Komission mukaan asia koskee noin 450:tä henkilöä kyseisissä kuudessa yliopistossa. Tämä luku perustuu Italian hallituksen elokuussa 1997 esittämään raporttiin. Komission kanssa oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana käymässään kirjeenvaihdossa Italian hallitus toi esiin olettamuksen, että niiden henkilöiden määrän, joita asia koskee, täytyy olla huomattavasti alempi. Italian hallitus ei ole kuitenkaan esittänyt todisteita tältä osin eikä ole kiistänyt komission esittämää lukua yhteisöjen tuomioistuimessa. Tämän johdosta komission näkemys niiden henkilöiden määrästä, joita asia koskee, on hyväksyttävä. [25]

37. Toisaalta, kuten mainitsin edellä 31 kohdassa, kansallisille viranomaisille on jätettävä harkintavaltaa erityyppisten töiden suhteellisen arvon arvioimisessa. Vaikuttaa siltä, että komissio ei ole ottanut tätä seikkaa huomioon silloin, kun se on arvioinut rikkomisen vakavuusastetta, koska se on vaatinut alusta alkaen entisten vieraan kielen lehtoreiden ja kokopäiväisten vakinaisten tutkijoiden välillä täydellistä vastaavuutta. Mielestäni kuitenkin tämäkin tekijä on otettava huomioon silloin, kun arvioidaan rikkomisen vakavuusastetta. [26]

38. Nämä seikat huomioon ottaen komission ehdottama kerroin 14 vaikuttaa hieman korkealta. Ehdotan tämän sijaan kerrointa 12 kuvastamaan rikkomisen vakavuutta.

Rikkomisen kesto

39. EY 228 artiklan 1 kohdan rikkomisen kesto, jonka on laskettava alkaneen päivästä, jolloin yhteisöjen tuomioistuin antoi tuomionsa asiassa C-212/99, on tällä hetkellä neljä vuotta ja seitsemän kuukautta. Perustamissopimuksesta ei käy ilmi, missä ajassa tuomio on pantava täytäntöön, mutta oikeuskäytännön perusteella täytäntöönpano on aloitettava välittömästi ja saatettava loppuun niin pian kuin mahdollista. [27]

40. Italian hallitus on kaikissa huomautuksissaan tuonut esiin, että Italian yliopistojen

25 – Ks. samoin edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-304/02, komissio v. Ranska, tuomion 56 kohta.

26 – Ks. analogisesti yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du Pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1029, 56 kohta). En tietenkään väitä, että Italian tasavallan rikkomus ei ole riittävän vakava jäsenvaltion vastuun syntymiselle.

27 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-387/97, komissio v. Kreikka, tuomion 82 kohta. Ks. myös edellä alaviitteessä 20 mainittu asia C-278/01, komissio v. Espanja, julkisasiamies Mischon ratkaisuehdotus 12.6.2003 (Kok. 2003, s. I-14141, 31 kohta).

autonominen status olisi otettava huomioon. Tältä osin on kuitenkin tärkeää huomata, että Italian viranomaisten ensimmäinen virallinen askel sen varmistamiseksi, että yliopistot panevat täytäntöön yhteisöjen tuomioistuimen alkuperäisen tuomion, otettiin melkein 31 kuukautta tuomion antamisen jälkeen, asetuksen nro 2/2004 muodossa 14.1.2004. Lisäksi vakinaisten tutkijoiden ja entisten vieraan kielen lehtoreiden välillä olemassa olevat erot, joita Italian viranomaiset eivät ole pystyneet perustelemaan, tunnustetaan kyseisellä asetuksella.

41. Edellä esitetyn mukaisesti komission ehdottama kerroin 2,5 vaikuttaa asianmukaiselta.

Italian tasavallan maksukyky

42. Yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että kerroin, joka perustuu jäsenyysvelvoitetta rikkoneen jäsenvaltion bruttokansantuotteeseen ja sen äänimäärään neuvostossa, "on asianmukainen keino heijastaa kyseisen jäsenvaltion maksukykyä, samalla kun eri jäsenvaltioiden välillä tehdään kohtuullinen ero". [28]

43. Italian tasavallan kerroin, siten kuin se on ilmoitettu komission 28.2.1999 antamassa tiedonannossa 97/C 63/02, on 17,7. [29]

44. Edellä esitettyjen olosuhteiden valossa katson, että yhteisöjen tuomioistuimen tulisi määrätä uhkasakkona 265 500 euroa (500 x 12 x 2,5 x 17,7) kutakin päivää kohden.

Mahdollisen kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen

45. Kohdistaakseen jäsenyysvelvoitetta rikkoneeseen jäsenvaltioon sellaisen riittävän taloudellisen paineen, jolla se saadaan lopettamaan todettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, yhteisöjen tuomioistuin voi päättää määrätä kiinteämääräisen hyvityksen uhkasakon lisäksi. [30]

28 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-304/02, komissio v. Ranska, tuomion 109 kohta; edellä alaviitteessä 20 mainittu asia C-278/01, komissio v. Espanja, tuomion 59 kohta ja edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-387/97, komissio v. Kreikka, tuomion 88 kohta.

29 – Yhteisöjen tuomioistuin on tähän mennessä tyytynyt soveltamaan kertoimia sellaisina kuin ne on annettu komission tiedonannossa vuodelta 1997, vaikka nämä kertoimet laskettiin monta vuotta sitten jäsenvaltioiden bruttokansantuotteen ja sen äänten painotuksen perusteella, joka niillä on neuvostossa. Kummatkin tekijät ovat sittemmin muuttuneet. EY 228 artiklan soveltamisesta annettu uusi tiedonanto (SEC (2005) 1658 lopullinen) on tästä syystä toivotettava tervetulleeksi. Uuden tiedonannon mukaan Italian maksukyvyn kerroin on hieman suurempi. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön valossa en kuitenkaan katso asianmukaiseksi soveltaa jo uutta laskutapaa, erityisesti koska käsillä olevassa asiassa antamassaan ehdotuksessa komissio käyttää tiedonantoansa vuodelta 1997.

30 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-304/02, komissio v. Ranska, tuomion 89–97 kohta. Ks. myös samassa asiassa 18.11.2004 annettu julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotuksen 10 kohta, jossa korostetaan EY 228 artiklan 2 kohdassa olevien rahamääräisten seuraamusten ennalta ehkäisevän vaikutuksen tärkeyttä kannustavan vaikutuksen lisäksi.

46. Siinä missä uhkasakolla kannustetaan jäsenvaltiota lopettamaan rikkominen niin pian kuin mahdollista sen jälkeen, kun yhteisöjen tuomioistuin on antanut tuomionsa EY 228 artiklan mukaisessa asiassa, mahdollisuus määrätä kiinteämääräinen hyvitys on keino taata se, että jäsenvaltio ei katso paremmaksi odottaa tällaisen asian vireille tuloa ja ratkaisua, ennen kuin ryhtyy toimenpiteisiin sen rikkomisen lopettamiseksi, jonka yhteisöjen tuomioistuin totesi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa asiassa.

47. Vaikka komissio ei sitä ollut ehdottanutkaan, yhteisöjen tuomioistuin katsoi hiljattain asiassa komissio vastaan Ranska 12.7.2005 antamassaan tuomiossa, että on tärkeää tuomita maksettavaksi kiinteämääräinen hyvitys, kun otetaan huomioon kyseessä olevat intressit ja etenkin se, että on kulunut pitkä aika siitä, kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen alun perin todettiin. [31]

48. Mielestäni käsillä olevassa asiassa ei ole tarvetta poiketa komission ehdotuksesta määrätä ainoastaan uhkasakko. Vaikka se aika, joka on kulunut asiassa C-212/99 annetusta tuomiosta, on merkittävä, ei se ole samaa luokkaa kuin asiassa komissio vastaan Ranska arvioinnin kohteena ollut äärimmäisen pitkä ajanjakso. [32]

49. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin määrää Italian tasavallan maksamaan 265 500 euroa päivässä kultakin päivältä, jonka viivästys asiassa C-212/99 annetun tuomion noudattamiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisessa kestää, tämän tuomion julistamisesta lukien siihen saakka, kunnes asiassa C-212/99 annettu tuomio on pantu täytäntöön.

50. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvausta, ehdotan, että Italian tasavalta, joka on hävinnyt asianosainen käsillä olevassa asiassa, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

31 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-304/02, komissio v. Ranska, tuomion 81 ja 114–119 kohta.

32 – Kuten julkisasiamies Geelhoed totesi edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa C-304/02, komissio v. Ranska, 29.4.2004 antamansa ratkaisuehdotuksen 93 kohdassa, Ranska laiminlöi yhteisön vähimmäiskalakokoja koskevien säännösten valvonnan ja niiden noudattamisen varmistamisen lähes kahden vuosikymmenen ajan. Ks. myös hänen samassa asiassa 18.11.2004 antamansa ratkaisuehdotuksen 49 kohta. Alun perin Ranskaa vastaan käydyssä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa asiassa annettiin tuomio 11.6.1991, melkein 10 vuotta ennen kuin asiassa C-212/99 annettiin tuomio. Ks. asia C-64/88, komissio v. Ranska, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2727).

V Ratkaisuehdotus

51. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

– toteaa, että koska Italian tasavalta ei ole tunnustanut entisille vieraan kielen lehtoreille, joista on tullut kyseistä kieltä äidinkielenään puhuvia kielten alan asiantuntijoita, näiden saavuttamia oikeuksia, vaikka nämä oikeudet tunnustetaan kaikille kotimaisille työntekijöille, se ei ole toteuttanut kaikkia yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-212/99, komissio vastaan Italia, 26.6.2001 antaman tuomion noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä ja ei näin ollen ole noudattanut EY 228 artiklan mukaisia velvoitteitaan

– velvoittaa Italian tasavallan maksamaan Euroopan yhteisöjen komissiolle "EY:n omat varat" -nimiselle tilille uhkasakkona 265 500 euroa päivässä kultakin päivältä, jonka viivästys asiassa C-212/99 annetun tuomion noudattamiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisessa kestää, tämän tuomion julistamisesta lukien siihen saakka, kunnes asiassa C-212/99 annettu tuomio on pantu täytäntöön

– velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.