SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA M. POIARESA MADURA, predstavljeni 26. januarja 2006 [1]

I – Uvod

1. Vprašanje iz tega postopka, ki zadeva skladnost pogojev zaposlovanja lektorjev za tuj jezik na univerzah v Italiji s členom 39 ES, je bilo obravnavano že v več sodbah Sodišča. Sodišče je v predhodni odločbi v zadevi Allué in Coonan razsodilo, da je nacionalni zakon, ki omejuje trajanje pogodb o zaposlitvi lektorjev za tuj jezik, ne pa tudi drugih delavcev, v nasprotju s pravom Skupnosti. [2] Sodišče je ugotovilo, da je bila zadevna italijanska zakonodaja posredno diskriminatorna do delavcev iz drugih držav članic. [3] Podobno je Sodišče v poznejši sodbi v zadevi Allué in drugi razsodilo, da „je to, da zakonodaja države članice v vsakem primeru omejuje trajanje pogodb o zaposlitvi lektorjev za tuj jezik na eno leto, z možnostjo podaljšanja – taka omejitev pa načeloma ne velja za druge učitelje –, v nasprotju s [členom 39(2) ES].“ [4]

2. Italijanska republika je leta 1995 z namenom reformiranja lektoratov za tuj jezik na italijanskih univerzah sprejela zakon št. 236. [5] Po tem zakonu je bilo delovno mesto lektorja za tuj jezik ukinjeno in nadomeščeno z mestom jezikoslovnega sodelavca. Ko je zakon začel veljati, pa je Komisija prejela več pritožb nekdanjih lektorjev za tuj jezik, ki so trdili, da je bila posledica prehoda na nov sistem to, da so jih italijanske univerze diskriminirale. Komisija je proti Italiji uvedla postopek zaradi neizpolnitve obveznosti. Trdila je, da predhodna delovna doba lektorjev za tuj jezik na univerzah La Basilicata, Milano, Palermo, Pisa, „La Sapienza“ v Rimu in na Eastern University Institute v Neaplju ni bila priznana glede plačila

1 – Jezik izvirnika: portugalščina.

2 – Sodba z dne 30. maja 1989 (33/88, Recueil, str. 1591, zlasti točka 19).

3 – *Ibidem*, točka 12. Sodišče je opozorilo na to, da je bila samo manjšina lektorjev za tuj jezik italijanskih državljanov in da je zato časovna omejenost v bistvu zadevala delavce, državljane drugih držav članic.

4 – Sodba z dne 2. avgusta 1993 (C-259/91, C-331/91 in C-332/91, Recueil, str. I-4309).

5 – Zakon z dne 21. junija 1995 (GURI št. 143 z dne 21. junija 1995, str. 9, v nadaljevanju: zakon št. 236).

in socialne varnosti. Po mnenju Komisije je to pomenilo kršitev člena 39 ES.

3. Postopek se je končal s sodbo Sodišča z dne 26. junija 2001 v zadevi Komisija proti Italiji. [6] Sodišče je razsodilo, da Italija „s tem, da ni zagotovila priznanja že pridobljenih pravic nekdanjih lektorjev, ki so postali jezikoslovni sodelavci in strokovnjaki, čeprav je tako priznanje zagotovljeno vsem nacionalnim delavcem“, ni izpolnila obveznosti iz člena 39 ES.

4. Komisija je 4. marca 2004 na podlagi člena 228(2) ES vložila to tožbo. Komisija trdi, da Italija ni sprejela potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Sodišča v zadevi Komisija proti Italiji in predlaga, naj se Italiji naloži plačilo denarne kazni.

II – Sodba Komisija proti Italiji

5. Sodišče je v sodbi z dne 26. junija 2001 v zvezi z lektorji za tuj jezik preučilo kolektivne pogodbe in posamične pogodbe o zaposlitvi na univerzah La Basilicata, Milano, Palermo, Pisa, „La Sapienza“ v Rimu in Eastern University Institute v Neaplju.

6. Sodišče je uporabilo zakon št. 230 z dne 18. aprila 1962 o urejanju pogodb o zaposlitvi za določen čas (v nadaljevanju: zakon št. 230) za primerjavo pri odločitvi, ali je bil sistem, ki je veljal za lektorje za tuj jezik, podoben splošnemu sistemu za nacionalne delavce. [7] Po tem zakonu se delavcu, čigar zaposlitev ureja zasebno pravo in ima pravico do spremembe pogodbe o zaposlitvi za določen čas v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, vse pridobljene pravice zagotavljajo od dneva prvotne zaposlitve.

7. Sodišče je razsodilo, da „kadar je lektor za tuj jezik, ki je državljan druge države članice in je bil zaposlen po pogodbi za določen čas, upravičen do nadomestitve te pogodbe s pogodbo za nedoločen čas, ki jo tudi ureja zasebno pravo, morajo italijanski organi zagotoviti, da ohrani vse pridobljene pravice od dneva prvotne zaposlitve, če tega ne storijo, pa gre za diskriminacijo na podlagi državljanstva v nasprotju s [členom 39] Pogodbe“. [8]

6 – C-212/99, Recueil, str. I-4923.

7 – Zgoraj v opombi 6 navedena sodba Komisija proti Italiji, točka 25.

8 – *Ibidem*, točka 22.

8. Čeprav je zakon št. 236 z dne 21. junija 1995 izrecno določal ohranitev pravic, ki so jih lektorji za tuj jezik pridobili v času nekdanjih zaposlitev, pa je Sodišče po preučitvi pogodbene in upravne prakse zadevnih univerz sklenilo, da je diskriminacija obstajala.[9] Zato je Sodišče razsodilo, da Italija ni izpolnila obveznosti iz člena 39 ES.

III – Predhodni postopek

9. Komisija je z dopisom z dne 31. januarja 2002 italijansko vlado opozorila na sodbo Sodišča v zadevi Komisija proti Italiji in na obveznost Italijanske republike po členu 228(1) ES, da sprejme potrebne ukrepe za izvršitev te sodbe. V istem dopisu je Italijansko vlado pozvala, naj v skladu s členom 228(2) ES predloži pripombe v zvezi z možnostjo tožbe za plačilo denarnih sankcij.

10. Italijanska vlada je na ta dopis odgovorila s tremi dopisi z dne 10. aprila 2002, 8. julija 2002 in 16. oktobra 2002. Italijanska vlada je v prvem dopisu najavila sprejetje nacionalne zakonodaje, s katero bi se spremenila pogodbena ureditev jezikoslovnih sodelavcev, ki so bili prej lektorji za tuj jezik. Dopis je vseboval tudi kopijo dopisa italijanskega ministra za izobraževanje, univerze in znanstveno raziskovanje z dne 27. marca 2002. Ta dopis, naslovljen na zadevnih šest univerz, navedene univerze poziva, naj se v roku 45 dni uskladijo s sodbo Komisija proti Italiji.

11. Z drugim dopisom z dne 8. julija 2002 je italijanska vlada poslala kopijo tega, kar naj bi bili potrebni ukrepi, ki so jih sprejele navedene univerze, da bi nekdanjim lektorjem zagotovile priznanje njihove delovne dobe. Tretji dopis z dne 16. oktobra 2002 je vseboval nadaljnjo obrazložitev ukrepov za uskladitev s sodbo Sodišča, ki jih je sprejela vsaka od navedenih šestih univerz.

12. Komisija je z dopisom z dne 11. decembra 2002 od italijanskih organov zahtevala pojasnila o metodi in merilih, ki so jih zadevne univerze uporabile pri izračunu povišanja plač nekdanjim lektorjem za tuj jezik, ki so postali jezikoslovni sodelavci in strokovnjaki. Italijanska vlada je na to odgovorila z dopisom z dne 24. januarja 2003, ki mu je priložila predlog kolektivne pogodbe, ki so ga podpisale sindikalne organizacije univer-

9 – *Ibidem*, točka 31.

zitetnega osebja in ARAN, vladna agencija, odgovorna za pogajanje o pogodbah o zaposlitvi v javnem sektorju. Po navedbah italijanske vlade naj bi ta predlog pogodbe, ki je zajemal posebna pravila za nekdanje lektorje za tuj jezik, zainteresirane stranke podpisale nemudoma po odobritvi Odbora za univerzitetni sektor, predsednika Sveta ministrov in računskega sodišča.

13. Komisija, ki je menila, da so ukrepi, o katerih jo je obvestila italijanska vlada, nezadostni, je 30. aprila 2003 na Italijansko republiko naslovila obrazloženo mnenje. V njem je Komisija ugotovila, da Italijanska republika s tem, da ni izvedla vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija proti Italiji, ni izpolnila obveznosti iz člena 39 ES. Komisija je opozorila tudi na to, da Sodišče lahko naloži denarne sankcije. Italijanska republika je bila pozvana, naj odgovori v dveh mesecih od uradnega obvestila o obrazloženem mnenju.

14. Italijanska vlada je odgovorila z več dopisi. Prvemu dopisu z dne 17. junija 2003 je priložila kopijo nacionalne kolektivne pogodbe za osebje na univerzah za leti 2000–2001, podpisane 13. maja 2003. V naslednjem dopisu z dne 25. julija 2003 je italijanska vlada odgovorila na razloge iz obrazloženega mnenja in trdila, da je sprejela ukrepe za izvršitev sodbe Komisija proti Italiji. Poleg tega je italijanska vlada 12. novembra 2003 predložila seznam ukrepov, ki naj bi jih pristojni upravni organi sprejeli v kratkem. Nato je italijanska vlada poslala dopis ministra za izobraževanje, univerze in znanstveno raziskovanje z dne 5. decembra 2003 s priloženo kopijo dopisa, ki jo je zadevnim šestim univerzam poslal zakonodajni oddelek tega ministrstva. Zatem je italijanska vlada poslala dopis z dne 11. decembra 2003, ki mu je priložila kopijo predloga dekreta-zakona z obrazložitvijo. Nazadnje je 28. januarja 2004 poslala še kopijo dekreta-zakona št. 2 z dne 14. januarja 2004, ki zajema nujne določbe o plačilu jezikoslovnih sodelavcev na nekaterih univerzah in glede enakovrednosti kvalifikacij. [10]

15. Komisija, ki je menila, da Italijanska republika še vedno ni izvršila sodbe Komisija proti Italiji, je vložila to tožbo. Sodišču predlaga, naj Italijanski republiki naloži plačilo denarne kazni v znesku 309.750 EUR za vsak dan zamude pri izvršitvi navedene sodbe, in sicer od razglasitve sodbe v tej zadevi.

10 – GURI št. 11 z dne 15. januarja 2004, str. 4 (v nadaljevanju: dekret-zakon št. 2/2004).

IV – Presoja

A – *Spoštovanje obveznosti iz člena 228(1) ES*

16. Najprej je treba ugotoviti, ali kršitev člena 39 ES, ki jo je Sodišče ugotovilo v sodbi Komisija proti Italiji, še traja. [11]

17. Italijanska vlada trdi, da je sprejela potrebne ukrepe za izvršitev sodbe Sodišča. Navaja, da zakon št. 236 že določa pravni okvir za priznavanje pridobljenih pravic nekdanjih lektorjev za tuj jezik. Zato ni potrebe po sprejetju nadaljnjih zakonodajnih ukrepov za izvršitev sodbe Sodišča. Dovolj bi bilo, če bi nacionalno kolektivno pogodbo in kolektivne pogodbe navedenih šestih univerz uskladili z zakonom št. 236. Vendar pa za spremembo teh pogodb ni odgovorna italijanska država, ampak osebe zasebnega prava, ki se pogajajo. Država se ne sme vmešavati v pogodbeno avtonomijo navedenih oseb. Zato italijanska država ne more biti odgovorna za to, da v kolektivnih pogodbah ni določb, ki bi zagotovile izvršitev sodbe Sodišča. Italijanska vlada dodaja, da pravila o prepovedi diskriminacije iz člena 39(2) ES ni mogoče razlagati tako, da posega v uporabo kolektivnega pogajanja kot instrumenta za urejanje delovnih razmerij.

18. Menim, da je ta trditev neupoštevna za obravnavani postopek, saj se z njo dvomi o ugotovitvi Sodišča iz sodbe Komisija proti Italiji, da Italijanska republika ni izpolnila obveznosti iz prava Skupnosti. Italijanska vlada je v bistvu isto trditev navedla tudi v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je vodil do navedene sodbe, pa jo je Sodišče zavrnilo. [12]

19. Člen 228(1) ES določa, da če Sodišče ugotovi, da katera od držav članic ni izpolnila kake obveznosti iz Pogodbe, „mora ta država sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča.“ V postopku po členu 228 ES torej ni mogoče dvomiti o odgovornosti države članice za zagotovitev izvršitve sodbe. Ugotoviti je treba samo to, ali je bila kršitev prava Skupnosti, ki jo je ugotovilo Sodišče, odpravljena.

11 – Glede datuma, na katerega se mora nanašati presoja, glej sodbo z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji (C-304/02, ZOdl., str. I-6263, točka 31), in točko 58 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja z dne 28. septembra 1999 v zadevi Komisija proti Grčiji (sodba z dne 4. julija 2000 v zadevi C-387/97, Recueil, str. I-5047).

12 – Zgoraj v opombi 6 navedena sodba, točka 35. Kot je opozorilo Sodišče, „se država članica zaradi upravičevanja neizvršitve obveznosti iz prava Skupnosti ne more opirati na določbe, prakso ali situacije iz njenega notranjega pravnega reda“.

20. Italijanska vlada trdi, da je bila kršitev odpravljena. Poudarja, da je bil dekret-zakon št. 2/2004 sprejet prav zaradi razrešitve zastoja v kolektivnih pogajanjih in naložitve univerzam, naj priznajo pridobljene pravice nekdanjih lektorjev za tuj jezik. Dekret-zakon določa, da morajo univerze za merilo vzeti finančno obravnavo raziskovalcev za krajši delovni čas.

21. Komisija meni, da to ni dovolj za izvršitev sodbe Sodišča. Poudarja, da ima izbira raziskovalcev za krajši delovni čas kot merila daljnosežne posledice za nekdanje lektorje za tuj jezik v smislu dolgovanih plač in pridobljenih pravic iz pokojninskega zavarovanja. Komisija navaja, da je italijansko Corte Costituzionale potrdilo, da sta si funkciji, ki ju na univerzah opravljajo nekdanji lektorji za tuj jezik in raziskovalci za krajši delovni čas, precej podobni. [13] Po mnenju Komisije bi moral biti za polni delovni čas zaposleni lektor za tuj jezik obravnavan enako kot za polni delovni čas zaposleni raziskovalec.

22. Komisija prav tako trdi, da ko je bil dekret-zakon št. 2/2004 spremenjen v zakon, [14] je bil vanj dodan element, ki pomeni dodatno oviro za pravilno izvršitev sodbe Sodišča. Zadevni zakon uporablja 500 ur poučevanja letno kot referenčno merilo za položaj nekdanjega lektorja za tuj jezik za polni delovni čas. Če je bila pogodba o zaposlitvi nekdanjega lektorja za tuj jezik sklenjena za manjše število ur, se skupna dolgovana plača in pridobljene pravice iz pokojninskega zavarovanja temu ustrezno zmanjšajo. Merilo temelji na številu ur poučevanja letno za jezikoslovne sodelavce po nacionalni kolektivni pogodbi za javni sektor, sklenjene za obdobje od 1994 do 1997. Komisija meni, da bi moralo priznanje pridobljenih pravic nekdanjim lektorjem za tuj jezik namesto na uporabi merila 500 ur poučevanja letno temeljiti na dejanskem besedilu prejšnjih posamičnih pogodb o zaposlitvi ali, če to ni mogoče, na kolektivni pogodbi za vsako univerzo.

23. Italijanska vlada trdi, da lektorjev za tuj jezik in raziskovalcev za polni delovni čas ni mogoče primerjati. Tudi ona se sklicuje na sodno prakso italijanskega Corte Constituzionale [15] in poudarja, da je glavna naloga raziskovalcev za polni delovni čas raziskovanje, poučevanje pa je samo postranska dejav-

13 – Komisija se sklicuje na sodbo št. 284 z dne 23. julija 1984 in še posebej na sodbo št. 496 z dne 28. novembra 2002.

14 – Zakon št. 63/2004 z dne 5. marca 2004 (GURI št. 60 z dne 12. marca 2004).

15 – Italijanska vlada se sklicuje na sklepe št. 94/2002, 262/2002 in 160/2003.

nost. To se izraža s tem, da morajo opraviti vstopne izpite, ki so naravnani posebej na presojo njihovih raziskovalnih sposobnosti. Popolnoma enako finančno obravnavanje lektorjev za tuj jezik in raziskovalcev za polni delovni čas bi bilo treba torej izključiti. Zaradi preprečevanja sorazmerne podcenjenosti dela raziskovalcev za polni delovni čas bi moral biti referenčni standard finančno obravnavanje raziskovalcev za krajši delovni čas in ne raziskovalcev za polni delovni čas.

24. Pri preučitvi trditev Komisije in italijanske vlade se je primerno spomniti na to, da če Komisija predloži dovolj dokazov, s katerimi je izkazano nadaljevanje neizpolnjevanja obveznosti, „mora država članica bistveno in podrobno izpodbiti predstavljene podatke in njihove posledice.“ [16]

25. Italijanska republika je predložila dokaze, da bi v bistvu dokazala, da šest zadevnih univerz trenutno priznava pridobljene pravice nekdanjih lektorjev za tuj jezik, ki so enakovredne pravicam, ki bi jih pridobili, če bi delali kot raziskovalci za krajši delovni čas. Kot priznava Komisija, je to korak v pravo smer. Italijanska republika pa ni dokazala, da je z zagotovitvijo priznavanja pridobljenih pravic, enakovrednih pravicam raziskovalcev za krajši delovni čas, odpravila diskriminacijo med nacionalnimi delavci in nekdanjimi lektorji za tuj jezik.

26. Sodišče je v sodbi Komisija proti Italiji razsodilo, da „če so delavci po zakonu št. 230 upravičeni do vrnitve v prejšnje stanje z vidika zvišanja plač, delovne dobe in plačila prispevkov za socialno varnost delodajalca od dneva svoje prvotne zaposlitve, potem morajo biti tudi nekdanji lektorji za tuj jezik, ki so postali jezikoslovni sodelavci, upravičeni do podobne vrnitve v prejšnje stanje z učinkom od dneva njihove prvotne zaposlitve.“ [17]

27. Navedena sodba od Italijanske republike zahteva, naj zagotovi priznanje pridobljenih pravic nekdanjim lektorjem za tuj jezik. Poleg tega ni sporno, da pravilna izvršitev sodbe pomeni polno priznanje teh pravic, in ne samo delnega. Vprašanje v tej zadevi pa je, kaj pomeni polno priznanje pridobljenih pravic nekdanjih lektorjev za tuj jezik. Z drugimi besedami, sporen je obseg teh pravic.

16 – Zgoraj v opombi 11 navedena sodba Komisija proti Franciji, točka 56.

17 – Točka 30 sodbe (poudarek dodan).

28. Sodišče v sodbi Komisija proti Italiji ni podrobneje opredelilo natančnega obsega pravic, ki naj se priznajo kot pridobljene pravice nekdanjih lektorjev za tuj jezik. To je logično, saj ni v pristojnosti Sodišča, da bi določalo pogoje zaposlovanja lektorjev za tuj jezik v Italiji. Sodna naloga Sodišča je samo to, da presodi, ali je zaradi teh pogojev prišlo do prepovedane diskriminacije na podlagi državljanstva.

29. Tako Komisija kot Italijanska republika se opirata na delovno mesto raziskovalca za polni delovni čas kot na referenčni standard. Vendar medtem ko Komisija trdi, da morajo biti pridobljene pravice nekdanjih lektorjev za tuj jezik enakovredne pridobljenim pravicam raziskovalcev za polni delovni čas, Italijanska republika meni, da si raziskovalci za polni delovni čas zaslužijo ugodnejšo obravnavo.

30. Iz sodbe Komisija proti Italiji ne izhaja, da mora Italijanska republika opredeliti primerljivo kategorijo delavcev in nato obravnavanje nekdanjih lektorjev za tuj jezik v celoti vezati na obravnavo teh delavcev. Pravo Skupnosti ne prepoveduje vsakršnega različnega obravnavanja nekdanjih lektorjev za tuj jezik in drugih univerzitetnih učiteljev ter raziskovalcev. Mora pa biti Italijanska republika sposobna upravičiti kakršno koli manj ugodno obravnavanje nekdanjih lektorjev za tuj jezik glede priznavanja njihovih pridobljenih pravic, saj bi sicer še naprej kršila obveznost izvršitve sodbe Komisija proti Italiji. Ključno vprašanje je torej, ali je manj ugodno obravnavanje nekdanjih lektorjev za tuj jezik v primerjavi z raziskovalci za polni delovni čas objektivno upravičeno in sorazmerno.[18]

31. Italijanska vlada tako različno obravnavanje utemeljuje s tem, da bi bilo treba raziskovalno in pedagoško delo raziskovalcev za polni delovni čas vrednotiti višje kot pedagoško delo nekdanjih lektorjev za tuj jezik. V zvezi s tem bi bilo treba nacionalnim organom pustiti določeno polje proste presoje. Kljub temu pa, čeprav bi nekateri elementi, kot je raven zahtevanih strokovnih kvalifikacij, lahko upravičili različno obravnavanje, Italijanska republika ni zadostno pojasnila, zakaj naj bi razlike med nekdanjimi lektorji za tuj jezik in raziskovalci za polni delovni čas vodile v tako veliko razlikovanje glede dolgovanih plač in pridobljenih pravic iz pokojninskega zavarovanja.

32. Zato je treba po mojem mnenju skleniti, da Italijanska republika s tem, ko ni izvršila sodbe Komisija proti Italiji, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 228 ES.

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

B – *Ustrezna finančna sankcija*

33. Komisija ob sklicevanju na metodo izračuna, ki je določena v Obvestilu 97/C 63/02 z dne 28. februarja 1997, [19] predlaga, naj Sodišče Italijanski republiki naloži denarno kazen v višini 309.750 EUR za vsak dan zamude glede izvršitve sodbe Komisija proti Italiji, in sicer od razglasitve sodbe v tem postopku do izvršitve sodbe Komisija proti Italiji. Do tega zneska je prišla s pomnožitvijo enotnega osnovnega zneska 500 EUR s količnikom 14 (na lestvici od 1 do 20) za resnost kršitve, s količnikom 2,5 (na lestvici od 1 do 3) za trajanje kršitve in s količnikom 17,7 (ki temelji na bruto domačem proizvodu zadevne države članice in ponderiranju glasov v Svetu Evropske unije), za kar se šteje, da izraža zmožnost plačila zadevne države članice.

34. Čeprav predlogi Komisije ne vežejo Sodišča, se štejejo za „koristno referenčno osnovo“ in pomenijo izhodišče pri ugotavljanju, kakšna sankcija bi bila prilagojena okoliščinam in sorazmerna z ugotovljeno kršitvijo in z zmožnostjo plačila zadevne države članice. [20] Tri temeljna merila, ki jih Sodišče upošteva, so načeloma trajanje kršitve, stopnja njene resnosti in zmožnost plačila zadevne države članice. [21] Sodišče upošteva zlasti posledice neizvršitve na zasebne in javne interese ter nujnost, da se zadevno državo članico prisili v to, da izpolni obveznosti. [22]

Resnost kršitve

35. V zvezi z resnostjo kršitve je koristno spomniti na to, da člen 39 ES določa eno temeljnih načel Pogodbe in ga je treba šteti za del temeljev skupnega trga. [23] Svoboščina državljanov Evropske unije, da delajo v kateri koli državi članici, je v členu 15(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, razglašene 7. decembra 2000 v Nici (UL L 364, str. 1), prav tako priznana kot temeljna pravica. Izvrševanje te pravice zahteva, naj države članice odpravijo vsakršno diskriminacijo na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji. [24]

19 – Glede načina izračuna denarne kazni, določene v členu [228] Pogodbe ES (UL 1997, C 63, str. 2).

20 – Zgoraj v opombi 11 navedena sodba Komisija proti Grčiji, točki 89 in 90, sodba z dne 25. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Španiji (C-278/01, Recueil, str. I-14141, točka 41), zgoraj v opombi 11 navedena sodba Komisija proti Franciji, točka 103, in točka 62 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Geelhoeda, predstavljenih 24. novembra 2005, v zadevi Komisija proti Franciji (C-177/04, postopek pred Sodiščem še teče).

21 – Zgoraj v opombi 11 navedena sodba Komisija proti Franciji, točka 104, ter zgoraj v opombi 20 navedeni sodbi Komisija proti Grčiji, točka 92, in Komisija proti Španiji, točka 52.

22 – Zgoraj v opombi 11 navedeni sodbi Komisija proti Franciji, točka 104, in Komisija proti Grčiji, točka 92.

23 – Glej člen 3(1)(c) ES in, na primer, sodbo z dne 30. septembra 2003 v zadevi Köbler (C-224/01, Recueil, str. I-10239, točka 102).

24 – Člen 39(2) ES.

36. To, da Italijanska republika ni izvršila sodbe Komisija proti Italiji, ima znatne finančne posledice za nekdanje lektorje za tuj jezik in ima torej resne posledice za njihove interese. Po mnenju Komisije gre za približno 450 prizadetih posameznikov s šestih obravnavanih univerz. Do te številke je prišla na podlagi poročila italijanske vlade iz avgusta 1997. Italijanska vlada je v komunikaciji s Komisijo v predhodnem postopku domnevala, da je število prizadetih oseb znatno manjše. Vendar pa italijanska vlada ni predložila nobenih dokazov za to, v svojih pisanjih Sodišču pa tudi ni izpodbijala številke, ki jo je navedla Komisija. Zato je treba glede števila prizadetih posameznikov slediti stališču Komisije. [25]

37. Na drugi strani pa – kot sem navedel v točki 31 zgoraj – je treba nacionalnim organom pri presoji sorazmernega vrednotenja različnih vrst zaposlenih pustiti določeno polje proste presoje. Zdi se, da Komisija tega dejavnika pri presoji resnosti kršitve ni upoštevala, saj je od začetka vztrajala pri strogi vzporednosti nekdanjih lektorjev za tuj jezik in raziskovalcev za polni delovni čas. Sam pa menim, da je treba pri presoji resnosti kršitve upoštevati tudi ta dejavnik. [26]

38. Na podlagi navedenih dejavnikov se zdi količnik 14, ki ga je predlagala Komisija, nekoliko visok. Namesto tega kot izraz resnosti kršitve predlagam količnik 12.

Trajanje kršitve

39. Trajanje kršitve člena 228(1) ES, ki ga je prav tako treba izračunati od dneva razglasitve sodbe Komisija proti Italiji, je trenutno štiri leta in sedem mesecev. Pogodba ne določa, v kakšnem času je treba posamezno sodbo izvršiti, glede na sodno prakso pa je treba postopek izvršitve začeti nemudoma in skleniti takoj, ko je mogoče. [27]

40. Italijanska vlada je v vseh pisanjih trdila, da je treba upoštevati avtonomnost

25 – V tem smislu glej zgoraj v opombi 11 navedeno sodbo Komisija proti Franciji, točka 56.

26 – Glej po analogiji sodbo z dne 5. marca 1996 v združenih zadevah Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, Recueil, str. I-1029, točka 56). Seveda pa ne mislim, da kršitev Italijanske republike ni dovolj resna za nastanek odgovornosti države članice.

27 – Zgoraj v opombi 11 navedena sodba Komisija proti Grčiji, točka 82. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Mischoja z dne 12. junija 2003, točka 31, v zgoraj v opombi 20 navedeni zadevi Komisija proti Španiji.

italijanskih univerz. Vendar pa je treba glede tega opozoriti na to, da je bil prvi formalni ukrep italijanskih organov z namenom uskladitve univerz s prvotno sodbo Sodišča sprejet skoraj enaintrideset mesecev po razglasitvi navedene sodbe, in sicer 14. januarja 2004 v obliki dekreta-zakona št. 2/2004. Poleg tega navedeni dekret-zakon potrjuje obstoječe različno obravnavanje raziskovalcev za polni delovni čas in nekdanjih lektorjev za tuj jezik, ki ga italijanski organi niso mogli upravičiti.

41. Zato se zdi količnik 2,5, ki ga predlaga Komisija, primeren.

Zmožnost plačila Italijanske republike

42. Sodišče je že večkrat razsodilo, da je količnik, ki temelji na bruto domačem proizvodu države članice, ki ni izpolnila obveznosti, in na številu glasov, ki jih ima v Svetu, „primeren način odražanja sposobnosti plačila te države članice, vse ob ohranitvi razumnih razlik med različnimi državami članicami.“ [28]

28 – Zgoraj v opombi 11 navedeni sodbi Komisija proti Franciji, točka 109, in Komisija proti Grčiji, točka 88, ter zgoraj v opombi 20 navedena sodba Komisija proti Španiji, točka 59.

43. Količnik za Italijansko republiko, kot je naveden v Obvestilu Komisije 97/C 63/02 z dne 28. februarja 1999, je 17,7. [29]

44. Glede na navedeno menim, da bi moralo Sodišče naložiti denarno kazen 265.500 EUR na dan (500 x 12 x 2,5 x 17,7).

Ali bi bilo treba naložiti pavšalni znesek

45. Zaradi zadostnega finančnega pritiska na državo članico, ki ni izpolnila obveznosti, in spodbuditve te države, da preneha ugotovljeno kršitev, se lahko Sodišče odloči poleg denarne kazni naložiti tudi plačilo pavšalnega zneska. [30]

29 – Sodišče se je do zdaj zadovoljilo z uporabo količnikov, kot jih vsebuje Obvestilo Komisije iz leta 1997, čeprav so bili ti količniki izračunani pred več leti na podlagi BDP držav članic in ponderiranja glasov v Svetu. Oba dejavnika sta se medtem spremenila. Novo obvestilo o izvajanju člena 228 ES (SEC(2005) 1658 konč.) je zato priporočljivo. V skladu z novim obvestilom je količnik za Italijo nekoliko višji. Vendar glede na ustaljeno prakso Sodišča menim, da ni še primerno uporabiti nove metode izračuna, predvsem zato, ker se Komisija v tem primeru sklicuje na svoje obvestilo iz leta 1997.

30 – Zgoraj v opombi 11 navedena sodba Komisija proti Franciji, točke od 89 do 97. Glej tudi točko 10 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Geelhoeda v navedeni zadevi, predstavljenih 18. novembra 2004, ki poleg prepričevalnega učinka poudarja tudi pomen preventivnega učinka finančnih sankcij iz člena 228(2) ES.

46. Medtem ko je namen denarne kazni spodbuditi državo članico k čimprejšnji odpravi kršitve po izdaji sodbe na podlagi člena 228 ES, je možnost naložitve pavšalnega zneska sredstvo, s katerim se zagotovi, da državi članici ne bo v interesu čakati na uvedbo in izid takega postopka, preden sprejme ukrepe za odpravo kršitve, ki jo je Sodišče ugotovilo v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti.

47. Čeprav Komisija tega ni predlagala, je Sodišče nedavno v zadevi Komisija proti Franciji štelo za pomembno, da naloži plačilo pavšalnega zneska glede na zadevne interese, še posebej pa zaradi dolgega obdobja, ki je minilo od prvotne ugotovitve kršitve. [31]

48. V obravnavani zadevi po mojem mnenju ni potrebe po odstopanju od predloga Komisije, da se naloži samo denarna kazen. Čeprav je obdobje, ki je minilo od izreka sodbe Komisija proti Italiji, precejšnje, ni v isti kategoriji kot pretirano dolgo obdobje, ki je bilo obravnavano v zadevi Komisija proti Franciji. [32]

49. Zato predlagam, naj Sodišče Italijanski republiki naloži plačilo 265.500 EUR za vsak dan zamude pri izvedbi ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija proti Italiji, in sicer od razglasitve te sodbe do izvršitve sodbe v zadevi C-212/99.

50. Glede na to, da je Komisija priglasila stroške, predlagam, naj se Italijanski republiki kot neuspeli stranki v tem postopku v skladu s členom 69(2) Poslovnika naloži plačilo stroškov.

31 – Zgoraj v opombi 11 navedena sodba Komisija proti Franciji, točke 81 in od 114 do 119.

32 – Kot je navedel generalni pravobranilec Geelhoed v točki 93 sklepnih predlogov z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Franciji, Francija obveznosti v zvezi s spremljanjem in izvrševanjem določb Skupnosti o minimalni velikosti rib ni izpolnjevala skoraj dve desetletji. Glej tudi njegove sklepne predloge z dne 18. novembra 2004 v isti zadevi, točka 49. Sodba v prvotnem postopku zaradi neizpolnitve obveznosti je bila izdana že 11. junija 1991, skoraj deset let pred razglasitvijo sodbe Komisija proti Italiji. Glej sodbo z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji (C-64/88, Recueil, str. I-2727).

V – Predlog

51. Na podlagi navedenih ugotovitev predlagam, naj Sodišče:

– ugotovi, da Italijanska republika s tem, da ni zagotovila priznanja pridobljenih pravic nekdanjih lektorjev za tuj jezik, ki so postali jezikoslovni sodelavci in strokovnjaki za materni jezik, medtem ko je bilo tako priznanje zagotovljeno vsem nacionalnim delavcem, ni izvedla vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe z dne 26. junija 2001 v zadevi Komisija proti Italiji (C-212/99), ter s tem ni izpolnila obveznosti iz člena 228 ES;

– Italijanski republiki naloži, naj Komisiji Evropskih skupnosti na račun „Lastna sredstva Evropske skupnosti“ plača globo v znesku 265.500 EUR za vsak dan zamude pri izvedbi ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija proti Italiji, in sicer od razglasitve te sodbe do izvršitve sodbe v zadevi C-212/99;

– Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.