YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

24 päivänä huhtikuuta 2008 *

Yhdistetyissä asioissa C-55/07 ja C-56/07,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Landesgericht Bozen (Italia) on esittänyt 22.11.2006 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet yhteisöjen tuomioistuimeen 1.2.2007, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Othmar Michaeler (C-55/07 ja C-56/07),

Subito GmbH (C-55/07 ja C-56/07) ja

Ruth Volgger (C-56/07)

vastaan

Amt für sozialen Arbeitsschutz, aiemmin Arbeitsinspektorat der Autonomen Provinz Bozen, ja

Autonome Provinz Bozen,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

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

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato G. Fiengo,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. van Beek ja I. Kaufmann-Bühler,

kuultuaan julkisasiamiehen 24.1.2008 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta 15.12.1997 annetun neuvoston direktiivin 97/81/EY (EYVL 1998, L 14, s. 9) ja miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty asiassa, jossa valittajina ovat Subito GmbH (jäljempänä Subito) ja sen lailliset edustajat, Othmar Michaeler ja Ruth Volgger ja valituksen vastapuolina ovat Amt für Sozialen Arbeitsschutz, aiemmin Arbeitsinspektorat der Autonomen Provinz Bozen, ja Autonome Provinz Bozen ja joka koskee osa-aikatyötä koskevien sopimusten ilmoittamisvelvollisuudesta annetun kansallisen sääntelyn rikkomista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

3 Direktiivin 97/81 tarkoituksena on panna täytäntöön toimialaltaan yleisten työmarkkinakeskusjärjestöjen eli Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) 6.6.1997 tekemä osa-aikatyötä koskeva puitesopimus, joka on direktiivin liitteenä (jäljempänä puitesopimus).

4 Puitesopimuksen johdanto-osan ensimmäisessä ja toisessa kappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tämä puitesopimus on osa yleistä eurooppalaista työllisyysstrategiaa. Osa-aikatyöllä on viime vuosina ollut merkittävä vaikutus työllisyyteen. Tästä syystä sopimuksen osapuolet ovat kiinnittäneet erityistä huomiota tähän työnteon muotoon. Osapuolten aikomuksena on harkita tarvetta tehdä muita joustavia työnteon muotoja koskevia samanlaisia sopimuksia.

Samalla kun siinä tunnustetaan, että tilanteet jäsenvaltioissa vaihtelevat ja että osa-aikatyö on luonteenomainen työnteon piirre tietyillä toimialoilla ja tietyissä toiminnoissa, sopimus määrittelee osa-aikatyötä koskevat yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset. Se kuvaa työmarkkinaosapuolten tahtoa luoda yleiset puitteet osa-aikatyöntekijöihin kohdistuvan syrjinnän poistamiseksi ja edesauttaa osa-aikatyömahdollisuuksien kehittämistä sekä työnantajien että työntekijöiden kannalta hyväksyttävältä perustalta.”

5 Nyt esillä olevien asioiden kannalta merkitykselliset puitesopimuksen määräykset ovat seuraavat:

”Yleisiä huomioita

– –

5. sopimuksen osapuolet pitävät tärkeinä toimenpiteitä, joilla helpotetaan miesten ja naisten pääsyä osa-aikatyöhön eläkkeelle siirtymiseen valmistautumiseksi,

työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi sekä ammattitaitoa ja etenemismahdollisuuksia edistävien opiskelu- ja koulutusmahdollisuuksien hyödyntämiseksi työnantajien ja työntekijöiden molemminpuoliseksi hyödyksi ja tavalla, joka edistää yritysten kehitystä;

– –

1 lauseke: Tarkoitus

Tämän puitesopimuksen tarkoituksena on

a) osa-aikatyöntekijöihin kohdistuvan syrjinnän poistaminen ja osa-aikatyön laadun parantaminen;

b) helpottaa osa-aikatyön kehittämistä vapaaehtoisuuden pohjalta ja myötävaikuttaa työajan joustavaan järjestämiseen työnantajien ja työntekijöiden tarpeet huomioon ottavalla tavalla.

– –

4 lauseke: Syrjimättömyyden periaate

1. Osa-aikatyöntekijöihin ei pelkästään osa-aikaisuuden perusteella saa soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin vastaaviin kokoaikaisiin työntekijöihin, ellei erilainen kohtelu ole perusteltua asiallisista syistä.

2. Silloin kun se on tarkoituksenmukaista, sovelletaan pro rata temporis -periaatetta.

3. Jäsenvaltiot ja/tai työmarkkinaosapuolet antavat tämän lausekkeen täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt ottaen huomioon eurooppalaisen lainsäädännön sekä kansallisen lainsäädännön, työehtosopimukset ja käytännöt.

4. Jäsenvaltiot, sen jälkeen kun ne ovat kuulleet työmarkkinaosapuolia kansallisen lainsäädännön, työehtosopimusten tai käytäntöjen mukaisesti, ja/tai työmarkkinaosapuolet voivat asiallisista syistä tarvittaessa asettaa erityisten työehtojen piiriin pääsyn edellytykseksi palvelusaikaa, työn kestoa tai työansioita koskevia vaatimuksia. Osa-aikaisten työntekijöiden pääsyä erityisten työehtojen piiriin koskevia arviointiperusteita olisi tarkasteltava määräajoin ottaen huomioon 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitetun syrjimättömyyden periaatteen.

5 lauseke: Mahdollisuudet osa-aikatyöhön

1. Tämän sopimuksen 1 lausekkeen sekä osa-aikatyöntekijöiden ja kokoaikaisten työntekijöiden välisen syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti:

   a) jäsenvaltioiden olisi, sen jälkeen kun ne ovat kuulleet työmarkkinaosapuolia kansallisen lainsäädännön tai käytäntöjen mukaisesti, tunnistettava oikeudelliset tai hallinnolliset esteet, jotka saattavat rajoittaa mahdollisuuksia osa-aikatyöhön, arvioitava niitä ja tarvittaessa poistettava ne;

   b) työmarkkinaosapuolten olisi toimivaltansa puitteissa ja työehtosopimuksissa määrättyjen menettelytapojen mukaisesti tunnistettava esteet, jotka saattavat rajoittaa mahdollisuuksia osa-aikatyöhön, arvioitava niitä ja tarvittaessa poistettava ne.

_ _”

Kansallinen säännöstö

6 UNICE:n, CEEP:n ja EAY:n tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta annetun direktiivin 97/81/EY täytäntöönpanosta 25.2.2000 annetun asetuksen nro 61 (decreto legislativo n. 61, attuazione della direttiva 97/81/CE relativa all’accordo-quatro sul lavoro a tempo parziale concluso dall’UNICE, dal CEEP e dalla CES) (GURI nro 66, 20.3.2000, s. 4; jäljempänä asetus nro 61/2000) 2 §:ssä velvoitetaan työnantaja lähettämään 30 päivän kuluessa osa-aikatyötä koskevan sopimuksen teke-

misestä kyseisen sopimuksen jäljennös työ- ja sosiaaliturva-alan tarkastusviraston toimivaltaiselle provinssiyksikölle.

7 Kyseisen velvollisuuden noudattamatta jättämisestä määrätään asetuksen nro 61/2000 8 §:n mukaan hallinnollinen sakko, jonka suuruus on 15 euroa kultakin työntekijältä ja kultakin myöhästymispäivältä.

8 Asetuksen nro 61/2000 2 §:ssä säädetty ilmoittamisvelvollisuus kumottiin 10.9.2003 annetulla asetuksella (decreto legislativo) nro 276 (GURI nro 159, Supplemento ordinario, 9.10.2003).

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

9 Amt für sozialen Arbeitsschutz, aiemmin Arbeitsinspektorat der Autonomen Provinz Bozen, määräsi 25.3. ja 29.4.2003 tekemillään päätöksillä Subitolle ja sen laillisille edustajille Michaelerille ja Volggerille yhteensä 233 550 euron suuruiset hallinnolliset sakot, koska nämä olivat rikkoneet asetuksen nro 61/2000 2 §:ää jättämällä ilmoittamatta kyseiselle viranomaiselle useita osa-aikatyötä koskevia sopimuksia.

10 Subito ja sen lailliset edustajat ovat valittaneet näistä päätöksistä Landesgericht Bozeniin.

11 Kyseinen tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisupyynnöissään olevansa epävarma siitä, onko osa-aikatyötä koskevien sopimusten ilmoittamisvelvollisuus yhteensopiva direktiivin 97/81 kanssa. Vaikka tämän direktiivin tarkoituksena on edistää osa-aikatyötä, kysymyksessä olevilla kansallisilla säännöksillä tavoitellaan päinvastaista päämäärää, koska osa-aikatyötä koskevien sopimusten pakollinen ilmoittaminen on tämän työnjärjestämistavan byrokraattinen este. Koska nämä säännökset nostavat osa-aikatyön hintaa, säännökset johtavat myös erilaiseen kohteluun ja kilpailunrajoitukseen kokoaikaisesti työskenteleviä työntekijöitä palkkaavien yritysten hyväksi.

12 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa myös, että pääasiassa kyseessä olevalla sääntelyllä vaarannetaan välillisesti miesten ja naisten tasa-arvo, koska osa-aikatyötä tekevät useimmiten naiset (asia 170/84, Bilka-Kaufhaus, tuomio 13.5.1986, Kok. 1986, s. 1607, Kok. Ep. VIII, s. 607; asia C-278/93, Freers ja Speckmann, tuomio 7.3.1996, Kok. 1996, s. I-1165; asia C-243/95, Hill ja Stapleton, tuomio 17.6.1998, Kok. 1998, s. I-3739 ja yhdistetyt asiat C-279/96–C-281/96, Ansaldo Energia ym., tuomio 15.9.1998, Kok. 1998, s. I-5025).

13 Tässä tilanteessa Landesgericht Bozen on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Soveltuvatko kansalliset säännökset (asetuksen nro 61/2000 2 ja 8 §), joissa työnantajalle asetetaan velvollisuus lähettää 30 päivän kuluessa osa-aikatyötä koskevan sopimuksen tekemisestä sopimuksen jäljennös työalan tarkastusviraston toimivaltaiselle provinssiyksikölle ja säädetään, että niissä tapauksissa, joissa lähettäminen on laiminlyöty, on määrättävä hallinnollinen sakko, jonka suuruus on 15 euroa kultakin työntekijältä ja kultakin myöhästymispäivältä, ilman, että säännöksessä olisi vahvistettu hallinnollisen seuraamuksen – – ylärajaa, yhteen yhteisön oikeuden ja – – direktiivin 97/81 kanssa?”

14 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 18.4.2007 antamalla määräyksellä asiat C-55/07 ja C-56/07 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

15 Italian hallitus katsoo, että asetuksella nro 61/2000 pyritään samaan tavoitteeseen kuin direktiivillä 97/81, joka sillä saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, eli osa-aikatyön suojaamiseen ja siihen rohkaisemiseen. Tästä näkökulmasta katsottuna osa-aikatyötä koskevien sopimusten ilmoittamisvelvollisuus on väline, jolla kaikkien työalan tarkastuksesta Italiassa vastaavien yksiköiden toiminnat voidaan sovittaa yhteen. Kysymyksessä on toimenpide, jolla osaltaan torjutaan pimeää työtä ja jonka ansiosta työalan tarkastusviraston eri yksiköt saavat tietoa markkinoilla noudatettavista käytännöistä tietokantojen avulla.

16 Tämä toimenpide ei ole missään tapauksessa byrokraattinen este, vaan se on työnantajille läpinäkyvyyden tae, ja sen tarkoituksena on torjua laitonta työtä. Tällainen muodollisuus ei myöskään johda erilaiseen kohteluun eikä yritysten välisen kilpailun vääristymiseen.

17 Euroopan yhteisöjen komissio katsoo, että sakon uhalla tehostettu velvollisuus lähettää kyseiset sopimukset työalan tarkastusvirastolle on direktiivin 97/81 tarkoituksen vastainen.

18 Tällä direktiivillä pyritään yhtäältä osa-aikaisiin työntekijöihin kohdistuvan syrjinnän poistamiseen ja toisaalta vapaaehtoisuuden pohjalta tapahtuvan osa-aikatyön kehittämisen helpottamiseen erityisesti poistamalla kaikki sellaiset esteet, jotka voisivat saada yritykset luopumaan tästä työmuodosta. Direktiivissä 97/81 velvoitetaan kohtelemaan osa-aikatyötä samalla tavalla kuin kokoaikatyötä työehtojen tai työhön pääsyn osalta. Komission mukaan puitesopimuksen 5 lausekkeen vastaista on siten luoda sellaisia esteitä, jotka eivät ole perusteltuja asiallisista syistä. Direktiivin perustelukappaleissa viitataan yleisten puitteiden luomiseen osa-aikatyöntekijöihin kohdistuvan syrjinnän poistamiseksi ja osa-aikatyömahdollisuuksien kehittämiseen. Puitesopimuksen johdanto-osan yleisten huomioiden 5 kohdan mukaan miesten ja naisten pääsyä osa-aikatyöhön on helpotettava.

19 Vaikka kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, voidaanko kysymyksessä oleva toimenpide perustella asiallisilla syillä, komissio epäilee sellaisten syiden olemassaoloa tässä asiassa. Se viittaa asiassa C-265/88, Messner, 12.12.1989 annettuun tuomioon (Kok. 1989, s. 4209, Kok. Ep. X, s. 297, 14 kohta) ja asiassa C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, 29.2.1996 annettuun tuomioon (Kok. 1996, s. I-929, 36 kohta) ja muistuttaa, että kansalliseen toimenpiteeseen liittyvä sanktiosääntely ja erityisesti sanktion oikeasuhteisuus on otettava huomioon. Tässä asiassa sanktiosääntely on hyvin ankara, koska siinä ei ole määrätty hallinnollisten sakkojen ylärajoista.

20 Komissio katsoo vielä, että asiassa ei ole tarpeen tutkia, syrjitäänkö nyt kysymyksessä olevalla kansallisella toimenpiteellä naisia, koska tämän kysymyksen ja pääasian välillä ei ole riittävän läheistä yhteyttä.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

21 Direktiivin 97/81 ja puitesopimuksen tarkoituksena on yhtäältä edistää osa-aikatyötä ja toisaalta poistaa syrjintä osa-aikaisesti työskentelevien ja kokoaikaisesti työskentelevien työntekijöiden välillä.

22 Nämä kaksi eri tarkoitusta käyvät ilmi puitesopimuksen 1 lausekkeen (ks. tämän tuomion 5 kohta) ja direktiivin 97/81 perustelukappaleiden sanamuodosta. Tältä osin on palautettava mieliin, että direktiivin 97/81 viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että ”Essenissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä korostettiin tarvetta toteuttaa sellaisia toimenpiteitä, joilla edistetään työllisyyttä sekä naisten ja miesten tasa-arvoisia mahdollisuuksia sekä vaadittiin toimenpiteitä kasvun työllistävän vaikutuksen lisäämiseksi erityisesti joustavammilla työjärjestelyillä, jotka vastaavat sekä työntekijöiden toiveita että kilpailun vaatimuksia”. Tämän direktiivin 11 perustelukappaleesta käy lisäksi ilmi, että puitesopimuksen allekirjoittajaosapuolet ”osoittivat halunsa laatia yleiset puitteet, joiden avulla osa-aikatyöntekijöiden syrjintä poistetaan ja kehitetään osa-aikatyön mahdollisuuksia sekä työnantajien että työntekijöiden kannalta hyväksyttävältä perustalta.” Direktiivin 18 perustelukappaleessa todetaan, että ”komissio teki direktiiviehdotuksensa noudattaen sosiaalipolitiikasta tehdyn sopimuksen [joka on tehty muiden Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden kuin Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan kesken (EYVL 1992, C 191, s. 91) ja otettu liitteeksi sosiaalipolitiikasta tehtyyn pöytäkirjaan (N:o 14), joka on liitetty Euroopan yhteisön perustamissopimukseen] 2 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan sosiaalipolitiikkaa koskevassa lainsäädännössä ”vältetään säätämästä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia tai oikeudellisia rasituksia, jotka vaikeuttaisivat pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä”.”

23 Osa-aikatyön edistämistä koskevan päämäärän mukaisesti puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa määrätään velvollisuudesta, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi ”tunnistettava oikeudelliset tai hallinnolliset esteet, jotka saattavat rajoittaa mahdollisuuksia osa-aikatyöhön, arvioitava niitä ja tarvittaessa poistettava ne”.

24 On todettava, että koska asetuksen nro 61/2000 2 §:ssä velvoitetaan yritykset lähettämään toimivaltaisille viranomaisille jäljennös kaikista osa-aikatyötä koskevista sopimuksista, siinä asetetaan hallinnollinen este, joka saattaa rajoittaa mahdollisuuksia osa-aikatyöhön puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

25 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle toimittamista asiakirjoista ei käy ilmi mitään sellaista, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että samanlainen ilmoittamisvelvollisuus koskisi kokoaikatyötä koskevien sopimusten tekemistä.

26 Italian hallituksen argumentti, jonka mukaan tämä ilmoittamisvelvollisuus voidaan perustella tarpeella torjua pimeää työtä ja informoida viranomaisia työnantajien käytännöistä, ei ole vakuuttava. Nimittäin jotta sellaisilla seikoilla voitaisiin perustella pääasiassa kysymyksessä oleva toimenpide, toimenpiteen on oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Kuitenkin, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 46–48 kohdassa, on olemassa muita vähemmän rasittavia keinoja, joilla Italian hallitus voi saavuttaa tavoitteet petosten ja pimeän työn torjumisen alalla, jolla kansallisilla viranomaisilla on jo käytössään valvonta-, tarkastus- ja poliisikeinoja.

27 Sen lisäksi, että tällä ilmoittamista koskevalla hallintomuodollisuudella yritykselle asetetaan välittömästi taloudellinen rasitus, asetuksen nro 61/2000 2 §:ään liittyy sanktiosääntely, jossa säädetään hallinnollisesta sakosta, jonka suuruus on 15 euroa työsopimukselta ja kultakin päivältä, jolla sopimuksen ilmoittaminen myöhästyy, ilman että siinä olisi säädetty sakon kokonaismäärän ylärajasta.

28 Tämä kyseisten hallinnollisen muodollisuuden ja sanktiosääntelyn yhdistäminen on osaltaan omiaan saamaan työnantajat luopumaan osa-aikatyöstä.

29 Lisäksi kustannukset ja sanktiot, jotka liittyvät siihen, että osa-aikatyötä koskevat sopimukset on lähetettävä viranomaisille, saattavat saada erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset sen takia, että niillä ei ole yhtä suuria resursseja kuin isoilla yrityksillä, hylkäämään osa-aikatyön muodossa järjestettävän työtavan, jota direktiivillä 97/81 halutaan edistää.

30 Ilman, että tässä olisi tarpeen päättää miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen tulkinnasta, Landesgericht Bozenille on täten vastattava, että puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kysymyksessä olevan kaltaiselle kansalliselle sääntelylle, jonka mukaan viranomaisille on lähetettävä 30 päivän kuluessa osa-aikatyötä koskevan sopimuksen tekemisestä kyseisen sopimuksen jäljennös.

Oikeudenkäyntikulu

31 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen 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 yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta 15.12.1997 annetun neuvoston direktiivin 97/81/EY liitteenä olevan UNICE:n, CEEP:n ja EAY:n tekemän osa-aikatyötä koskevan puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kysymyksessä olevan kaltaiselle kansalliselle sääntelylle, jonka mukaan viranomaisille on lähetettävä 30 päivän kuluessa osa-aikatyötä koskevan sopimuksen tekemisestä kyseisen sopimuksen jäljennös.

Allekirjoitukset